

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración II



TESIS DOCTORAL

¿Democracia ecológica? Las instituciones, la participación política y las contiendas por el agua en Costa Rica (1821-2010)

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Felipe Alpízar Rodríguez

Directora

Paloma Román Marugán

Madrid, 2013



Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración II

¿Democracia ecológica? Las instituciones, la participación política y las contiendas por el agua en Costa Rica (1821-2010)

Tesis para optar al grado de Doctor
presentada por

Felipe Alpízar Rodríguez

bajo la dirección de la doctora
Paloma Román Marugán

Madrid, 2012

A Carla, que con su luz iluminó mi camino.

Agradecimientos

En octubre de 2008 llegué a España para iniciar mis estudios de maestría y doctorado, que culminan con la redacción y defensa de esta tesis doctoral. Es momento propicio para agradecer a todas las instituciones y personas que contribuyeron de diversas formas a completar este proceso.

Deseo en primera instancia mencionar el apoyo financiero otorgado por la Universidad de Costa Rica, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Centro Nacional Suizo de Competencia en Investigación (NCCR) Norte-Sur.

En particular quiero agradecer a las funcionarias de la Oficina de Asuntos Internacionales y Cooperación Externa de la Universidad de Costa Rica por su eficiente labor y amable atención a las constantes dudas y necesidades de los becarios. La decisión de los miembros de la Asamblea de Escuela de Ciencias Políticas de apoyar a un grupo de jóvenes docentes, entre los que me cuento, hizo posible materializar el afán de abrir las puertas de nuestra Escuela a las academias de diversos lugares del mundo. Nuestro compromiso y dedicación cotidiana será la mejor forma de retribuir la confianza depositada en nosotros.

La beca de la AECID me permitió realizar mis estudios de maestría que me dieron luego acceso al doctorado. Muchas cosas han cambiado en España desde entonces y muchas de ellas para mal. Es un momento triste y angustioso para la mayoría de las personas que viven en España, pero también me cuento entre las que sueñan con un nuevo despertar para ese país y esa gente maravillosa que me abrió las puertas con toda su calidez y solidaridad, su conocimiento y cultura, su fortaleza y su pasión.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sirvió como contraparte del NCCR en Costa Rica y a ellos les debo también mi gratitud, en especial a Marian Pérez, que siempre buscó facilitarnos el trabajo y asegurar que tuviésemos las condiciones para trabajar tranquilos.

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid me acogió durante este tiempo y se ha convertido en mi segunda alma máter. Deseo agradecer a los estudiantes con los que compartí las aulas los primeros dos años, sobre todo a Carmen (Mamen), Lucrecia, Esther y Claudia. También a las y los profesores de varios departamentos de la Facultad, particularmente a Leticia Ruiz, Esther del Campo, Manuel Sánchez, Víctor Abreu, Carolina Bescansa, Benita Beneítez, Juan Carlos Monedero, María Lois, Heriberto Cairo, Carmen Ninou, Henar Criado, Estrella López, Jaime Ferri así como también a Mercedes Pérez. La profesora Paloma Román Marugán, directora de tesis, merece todo mi agradecimiento por el apoyo constante en las cuestiones académicas y personales. Sus certeras preguntas ayudaron a dar forma a esta tesis doctoral y me pusieron a pensar durante meses sobre posibles respuestas.

Esta tesis doctoral es la combinación de varios ámbitos académicos, pues además de los profesores de la Universidad Complutense tuve la dicha de recurrir a varios académicos costarricenses para discutir diversos elementos de la tesis. Varias conversaciones con Carlos Sojo, Jorge Vargas Cullel, Alexander Jiménez, Pablo Hernández y Víctor Hugo Acuña me ayudaron a aclarar ideas y me motivaron para seguir adelante.

Quiero agradecer a los colegas de la Escuela de Ciencias Políticas que además de su apoyo en la Asamblea de Escuela, me acompañaron incondicionalmente desde antes de iniciar, especialmente a Luis Guillermo Solís, Gerardo Hernández, Luz Marina Vanegas, Alberto Cortés, Fernando Zeledón y Juany Guzmán. También a Allan Abarca y Gina Sibaja que han llevado su apoyo más allá de lo académico y son baluartes de mi incipiente carrera.

Además quiero agradecer al grupo de “reservistas”, esos jóvenes docentes que nos embarcamos en este proceso y nos hemos constituido por solidaridad tesaria en un grupo de amigos: Ronald Alfaro, Alonso Villalobos, Andrés León, Mariela Castro, Alonso Ramírez, María Paula Barrantes, María José Cascante, Ilka Treminio y Tania Rodríguez.

Esta investigación doctoral no hubiese sido posible sin el concurso de muchas personas que me brindaron su colaboración de diversas maneras: las 41 personas entrevistadas hicieron un espacio en sus agendas para atenderme, numerosos funcionarios públicos de diversas instituciones respondieron a mis consultas, líderes locales que me abrieron la puerta a sus historias, colegas que me facilitaron contactos, amigos que me prestaron documentos, amables desconocidos que me atendieron en bibliotecas y centros de información. No me es posible nombrar a todas esas personas, y a pesar de los vacíos que este trabajo pueda tener, espero que mi empeño y dedicación para completar la investigación sean suficientes para retribuirles por su tiempo y amabilidad.

Finalmente quiero agradecer el apoyo de mi familia, particularmente mis padres y hermanos. Además, muchos amigos y amigas me acompañaron en este largo viaje y me ayudaron con la lectura de algunos capítulos (Carla Rojas, Carlos Fallas), el diseño de figuras (Leonardo Ureña), la confección de mapas (Mauricio Herrera, Claudia López, Esteban Chinchilla) y la revisión filológica (Laura Flores) pero sobre todo hicieron este tránsito más feliz, tanto en España como en Costa Rica. Gracias, porque en la dialéctica de los encuentros nos hemos vuelto más humanos.

Tabla de contenido

Agradecimientos	V
Índice de figuras, tablas, cuadros, gráficos y mapas	X
Abreviaturas utilizadas	XV
Introducción	1
Capítulo 1: El modelo teórico: la espiral del poder y el ciclo de las demandas políticas	9
1.1 Las bases conceptuales del modelo y el análisis desde la teoría democrática	9
1.1.1 Los conceptos centrales del modelo	10
1.2 Análisis desde la teoría de la democracia	22
1.3 Las fases del ciclo de las demandas políticas	32
1.3.1 Proceso de construcción/destrucción de las demandas de los actores políticos	32
1.3.2 Articulación y desarticulación de las demandas de los actores políticos	37
1.3.3 Procesamiento institucional de las demandas	41
1.3.4 Interpretación simbólica del desenlace	49
1.4 El hilo conductor del modelo: la incidencia política de los actores	52
Capítulo 2: Historia de la gestión del agua en Costa Rica (1821-1982)	57
2.1 La gestión del agua antes de 1821	61
2.2 El agua y la consolidación del Estado (1821-1870)	66
2.2.1 El Estado, las primeras instituciones y el agua	66
2.2.2 Entre agua y café: los primeros conflictos, los actores y la participación política	73
2.2.3 Los marcos discursivos decimonónicos y el agua	76
2.3 El agua durante la época Liberal (1870-1940)	80
2.3.1 El Estado y el agua en la época liberal: normativa e infraestructuras	81

2.3.2 Actores y participación política: contaminación y conflictos por el agua	90
2.3.3 El marco discursivo liberal sobre el agua	93
2.4 El lugar del agua en la Reforma y el Estado Benefactor (1940-1982)	95
2.4.1 Gestión del agua en el Estado Benefactor: normas, instituciones e infraestructura	97
2.4.2 Actores, participación y contienda política	105
2.4.3 Los marcos discursivos sobre el agua en el Estado Benefactor	108
2.5 ¿Hacia una nueva reforma?	111
Capítulo 3: Las instituciones del agua en la época reciente (1982-2010)	117
3.1 Cambios en la configuración del Estado en la época reciente	118
3.2 La institucionalidad del agua (1982-2010)	133
3.3. Análisis de la oferta institucional en la gestión del agua	155
Capítulo 4: Agua potable, saneamiento y recurso hídrico: el balance	169
4.1 Balance de situación de la provisión de agua potable y saneamiento en Costa Rica	171
4.1.1 Agua potable	173
4.1.2 Saneamiento	186
4.1.3 Género, agua y saneamiento	191
4.2 Gestión y protección del recurso hídrico	193
4.2.1 Aguas superficiales	195
4.2.2 Aguas Subterráneas	201
4.3 Balance	208
Capítulo 5: La participación política en la gestión del agua en Costa Rica	211
5.1 Formas de participación en la gestión del agua en Costa Rica	213
5.1.1 Acueductos comunales: participación ciudadana para	215

la provisión del agua potable	
5.1.2 De los discursos conservacionistas a la acción comunal: participación ciudadana para la protección del recurso hídrico.	221
5.1.3 Las contiendas políticas y la participación como respuesta a los agravios en la gestión del agua	230
5.2 Balance	247
Capítulo 6: Participación y contienda política por la reforma del marco legal del recurso hídrico	249
6.1 La aplicación del modelo teórico: la espiral del poder y la contienda por la reforma	251
6.2 Análisis empírico de los ciclos de contienda por la reforma del marco legal	253
6.2.1 Primer ciclo de contienda: la necesidad de la reforma y la integración de los proyectos de ley (1996-2002)	253
6.2.2 Segundo ciclo de contienda política: el proceso de consulta y la búsqueda de consensos (2002 a 2003).	268
6.2.3 Tercer ciclo de contienda: entre la división institucional y el disenso social.	277
6.2.4 Cuarto ciclo de contienda: la aprobación del proyecto de ley en la Comisión Permanente Especial de Ambiente.	287
6.2.5 El quinto ciclo de contienda por la reforma: la lenta agonía del proyecto de ley 14.585 (2005-2010)	293
6.3 La espiral del poder y la incidencia política de los actores.	305
Conclusiones: ¿democracia ecológica?	315
Fuentes de información	323

Índice de figuras, tablas, cuadros, gráficos y mapas

Figuras

1.1 El ciclo de las demandas políticas y la espiral del poder	16
3.1 La institucionalidad del agua en 1982, Costa Rica.	134
3.2 La institucionalidad del agua en el 2010 según ámbitos de acción, Costa Rica.	166
4.1 Fotografía de una toma de agua en acueducto comunal, Pérez Zeledón Costa Rica. 2010.	176
4.2 Fotografía del estado del colector río Tiribí, San José. 2010.	190
5.1 Fotografía de los tanques de almacenamiento del acueducto comunal, Pérez Zeledón, Costa Rica.	219
5.2 Fotografía de las oficinas de la ASADA Concepción, Pérez Zeledón, Costa Rica.	220
5.3 Fotografía de la Parte alta de la cuenca del río Nosara en Reserva Monte Alto, Hojancha, Costa Rica.	227
6.1 Recuadro: Los principios de Dublín.	254
6.2 Recuadro: La Gestión Integrada del Recurso Hídrico.	256
6.3 Portada del periódico La Nación del 25 de agosto de 2005.	295
6.4 Recuadro: El derecho humano al agua y al saneamiento.	301
6.5 La espiral de poder en la contienda por la reforma del marco jurídico del recurso hídrico.	306

Tablas

1.1 Principales elementos que considera cada enfoque del poder	12
1.2 Síntesis de las dimensiones de análisis para la evaluación de la calidad de la democracia.	29
1.3 Propuesta de dimensiones de los actores y calidad de la democracia en la primera fase	36

1.4 Dimensiones de análisis para la fase 2 Articulación y desarticulación de las demandas de los actores políticos.	40
1.5 Propuesta de dimensiones de análisis de la fase 3: Procesamiento institucional de las demandas.	48
1.6 Fase 4: La interpretación simbólica del desenlace.	50
2.1. Comparación del orden de preferencias en el aprovechamiento de las aguas entre las leyes de 1884 y 1942.	98
3.1 Cronología de la construcción normativa de la institucionalidad del agua, Costa Rica 1941-2010.	151
3.2 Lista de las instituciones del agua en Costa Rica, 2010.	156
3.3 Descripción de las variables de la base de datos de las instituciones del agua, Costa Rica.	158
3.4 Competencias legales y ámbitos de acción de las instituciones del agua en Costa Rica, 2010.	160
4.1 Modalidades de gestión en los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, Costa Rica, 2006.	172
4.2. Municipalidades que administran acueductos según provincia, Costa Rica. 2006.	177
4.3 Principales hallazgos y conclusiones del Informe de la Contraloría General de la República sobre la gestión de las aguas subterráneas en zonas costeras, Costa Rica. 2009.	206
5.1. Modos de participación social y política en Costa Rica. 2008.	213
5.2 Lista de variables utilizadas en la base de datos sobre eventos de contienda política relacionados con el recurso hídrico. 2000-2010.	233
6.1 Identificación de actores según categorías de demandas del primer ciclo de contienda (1996-2002)	264
6.2 Cronología del primer ciclo de la contienda por la reforma del marco legal del recurso hídrico, Costa Rica (1996-2002)	267
6.3 Identificación de actores según categorías de demandas del segundo ciclo de contienda (2002-2003)	275
6.4 Cronología del segundo ciclo de la contienda por la reforma del marco legal del recurso hídrico, Costa Rica (2002-2003)	277
6.5 Identificación de actores según categorías de demandas del tercer ciclo	285

de contienda (2003-2004)

6.6 Cronología del tercer ciclo de la contienda por la reforma del marco legal del recurso hídrico, Costa Rica (2003-2004)	286
6.7 Cronología del cuarto ciclo de la contienda por la reforma del marco legal del recurso hídrico, Costa Rica (2004-2005)	292
6.8 Cronología del quinto ciclo de la contienda por la reforma del marco legal del recurso hídrico, Costa Rica (2005-2010).	299
6.9 Principales noticias sobre la reforma constitucional del agua, 2010.	302
6.10 Balance de la incidencia política de los actores como indicador cualitativo del ejercicio del poder.	309

Cuadros

3.1 Votos obtenidos por las principales fuerzas políticas 1982-2010 (en porcentajes).	122
3.2 Costa Rica: evolución de algunos indicadores sociales y económicos desde 1940.	123
4.1 Cantidad de acueductos, cobertura y calidad del agua en Costa Rica según ente operador. Estimación para 2010. Costa Rica	173
4.2 Distribución de fuentes de abastecimiento de agua según ente operador, Costa Rica, 2010.	175
4.3 Porcentajes de Municipalidades que brinda servicio de acueductos y cobertura poblacional según provincia, Costa Rica. 1985-2003	176
4.4 Cantidad de acueductos comunales según región, Costa Rica. 2007.	179
4.5 Balance de metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento. 1990-2010.	182
4.6 Acceso a agua potable según estimación por provincia, Costa Rica, 2010	183
4.7 Tenencia de activos relacionados con el agua en los hogares, por clase social. Costa Rica. 2010.	184
4.8 Evolución de la distribución de sistemas de disposición de aguas residuales, Costa Rica. 2000-2010.	187
4.9 Distribución de sistemas de disposición de aguas residuales según región, Costa Rica. 2010.	188

4.10 Las 34 cuencas hidrográficas de Costa Rica según área (km ²) y porcentaje de cobertura del área del país.	194
4.11 Tipos de uso -según porcentajes- del agua concesionadas en las 6 principales cuencas de Costa Rica, 2010.	195
4.12 Tipos de uso -según porcentajes- del agua (sin fuerzas hidráulicas) concesionadas en las 6 principales cuencas de Costa Rica, 2010.	197
4.13 Evolución de la explotación de aguas subterráneas por cantidad de pozos, volumen explotado y usos. 2006-2010.	202
4.14 Episodios de contaminación química en fuentes de agua utilizadas por acueductos en Costa Rica, 2001-2010.	205
5.1. Registro total de eventos de contienda según provincia y cantón. Años 2000-2010.	237
5.2 Total eventos de contienda según repertorio de acción. Costa Rica, 2000-2010.	241
5.3 Total contiendas políticas por el agua según entidad contra la que se dirige la demanda. Costa Rica, 2000-2010.	242
5.4 Registro total de contiendas políticas según provincia y tipo de contienda. Costa Rica, 2000-2010.	243
6.1 Participantes en los talleres de consulta por sector, Costa Rica.	270

Gráficos

4.1 Evolución del porcentaje de población abastecida con agua de calidad potable según ente operador, Costa Rica. 1991-2010.	174
4.2 Evolución de la calidad del agua según porcentaje de población cubierta, Costa Rica. 1991-2010.	181
5.1 Eventos de contienda política por el recurso hídrico. Costa Rica, 2000 al 2010.	235
5.2 Episodios de contienda según actor. Costa Rica, 2009-2010.	240
5.3 Registro de eventos según tipo de contienda del recurso hídrico. Costa Rica. 2010	244

Mapas

4.1 Población con agua clorada por cantón, Costa Rica. 2007.	186
4.2 División del territorio de Costa Rica según cuencas hidrográficas	193
4.3 Recarga medial anual en cuencas seleccionadas, Costa Rica	200
4.4 Vulnerabilidad hidrogeológica para la Gran Área Metropolitana. Costa Rica, 2009.	203
5.1 Cantidad de episodios de contiendas políticas por el agua según canton, Costa Rica, 2000-2010.	236

Abreviaturas utilizadas

PCDDP	Proceso de construcción/destrucción de las demandas de los actores políticos
ADDP	Articulación y desarticulación de las demandas de los actores políticos
PIDP	Procesamiento institucional de las demandas
ISD	Interpretación simbólica del desenlace
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos de América Latina
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
OMS	Organización Mundial de la Salud
SNAA	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
SIPAR	Sistema de Información y Planificación de Acueductos Rurales
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
PLN	Partido Liberación Nacional
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
PIB	Producto Interior Bruto
PAC	Partido Acción Ciudadana
PML	Partido Movimiento Libertario
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
CCP	Centro Centroamericano de Población
UCR	Universidad de Costa Rica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
BCCR	Banco Central de Costa Rica
DSDNE	Discurso Socialdemócrata Nacional-Estatista
DNT	Discurso Neoliberal Transnacionalista
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
CNP	Consejo Nacional de Producción
CAAR	Comités Administradores de Acueductos Rurales
MINSA	Ministerio de Salud
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
DNF	Dirección Nacional Forestal
SPN	Servicio de Parques Nacionales
AM	Acueductos Municipales
SENARA	Servicio Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento
GAM	Gran Área Metropolitana
MIRENEM	Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas
IMN	Instituto Meteorológico Nacional
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
ASADAS	Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados

DQO	Demanda Química de Oxígeno
SST	Sólidos Suspendidos Totales
CAV	Canon Ambiental por Vertidos
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
ONF	Oficina Nacional Forestal
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
JASEC	Junta Administradora de los Servicios Eléctricos de Cartago
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
SNG	Servicio Nacional de Guardacostas
TAA	Tribunal Ambiental Administrativo
CGR	Contraloría General de la República
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
LNA	Laboratorio Nacional de Aguas
Proodus	Programa de Investigación en Desarrollo Humano Sostenible
NCCR	Centro Nacional Suizo de Competencia en Investigación Norte-Sur
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
PNGIRH	Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
CAAR	Comités Administradores de Acueductos Rurales
FUDEBIOL	Fundación para el Desarrollo del Centro Biológico Las Quebradas
PSA	Pago por Servicios Ambientales
ASECUSAR	Asociación Ecoturística Cuenca del río San Rafael
EBAIS	Equipo Básico de Atención Integral en Salud
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
PEN	Programa del Estado de la Nación

IIS-UCR	Instituto de Investigaciones Sociales- Universidad de Costa Rica
BDECPRH	Base de Datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico
FEDEAGUA	Foro Ecuménico para el Desarrollo Alternativo de Guanacaste
CEDARENA	Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales
FECON	Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza
CIALA	Comisión Interinstitucional Anteproyecto Ley de Aguas de Costa Rica
ACOPE	Asociación Costarricense de Productores de Energía
GWP	Asociación Mundial por el Agua (Global Water Partnership)
CNAA	Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
DST-AL	Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa
DH	Defensoría de los Habitantes
PGR	Procuraduría General de la República
CGR	Contraloría General de la República
MA	Municipalidad de Alajuela
TCA	Tribunal Centroamericano del Agua
ACRHSA-CIC	Asociación Costarricense de Recursos Hídricos y Saneamiento Ambiental - Colegio de Ingenieros Civiles
GTA	Grupo Técnico del Agua
FUDEU	Fundación para el Desarrollo Urbano
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
BCR	Banco de Costa Rica
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio

ECG-UCR	Escuela Centroamericana de Geología de la Universidad de Costa Rica
CIA	Colegio de Ingenieros Agrónomos
UNA	Universidad Nacional
IPS	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
AVPB	Asociación Voz del Pueblo de Bagaces
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
DSIG	Diócesis de San Isidro de El General
SIPROSIMECA	Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense de Seguro Social e Instituciones Afines
AMV-RPZ	Asociación Montaña Verde de Rivas de Pérez Zeledón
FIT	Frente Interno de Trabajadores del ICE
ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
PAC	Partido Acción Ciudadana
CCF	Cámara Costarricense Forestal
CACIA	Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria
CONELÉCTRICAS R.L	Consorcio Nacional de Empresas de Electrificación de Costa Rica R.L.
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
CNC	Cámara Nacional de Cafetaleros
CICR	Cámara de Industrias de Costa Rica
FENASCO	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores y Usuarios
INBIO	Instituto Nacional de Biodiversidad
CATIE	Centro Agronómico del Trópico en Investigación y Enseñanza
DNRH	Dirección Nacional del Recurso Hídrico
ASOC	Asociación Cámara de Ganaderos de Liberia

UPANACIONAL	Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios Costarricenses
CGT	Asociación Cámara de Ganaderos de Tilarán
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
ANDA	Alianza Nacional para la Defensa del Agua
GIRH	Gestión Integrada del Recurso Hídrico

Introducción

“...Pero, mientras dure esta hipnosis colectiva, existe para los que entre nosotros tienen el pesado privilegio de poder hablar, una ética y una política provisionales: develar, criticar, denunciar el estado de cosas existente. Y para todos: intentar conducirse y actuar de manera ejemplar en donde uno se encuentre...”

Cornelius Castoriadis

Los vecinos de la Lorena, un pequeño pueblo situado en la costa del Pacífico Norte de Guanacaste, han estado acostumbrados a las polvaredas del verano y calor intenso todo el año. Aunque en esa zona las sequías y la falta de agua son habituales, y no por eso menos lamentables, en cierto momento, a finales de la década de 1990, los vecinos vieron llegar grandes hoteles y desarrollos costeros con la esperanza de un trabajo digno. En muchos casos, el anhelo de trabajo se cumplió, pero con él llegaron también las amenazas a su estilo de vida y sobre todo a las ya de por sí frágiles fuentes de agua. Cuando el conflicto por el agua pareció ser inevitable, los vecinos descubrieron, además, que las autoridades de gobierno parecían defender solo a las empresas hoteleras y sintieron, entonces, que nos les quedaba más remedio que lanzarse a las calles a protestar.

Esa situación no es nueva. En 1738, los vecinos del Valle de Aserrí no querían trasladarse a la recién creada Ermita de la Villa de San José de la Boca del Monte, pues no se contaba con facilidad de agua. Dicha problemática se resolvió parcialmente en 1751, con la rudimentaria construcción de una saca de agua. En 1829, un vecino de Heredia se quejaba ante la municipalidad por la escasez de agua y su desaseo, situación que vuelve a registrarse en 1845, en la cuenca del río Virilla, que para esa época sufría ya la contaminación ocasionada por las mieles producto del procesamiento del café.

Estos ejemplos tienen al menos dos dimensiones en común. Por un lado, se trata de conflictos por el uso del agua, ya sea para consumo humano o producción. Por otro, dan cuenta de un alineamiento del Estado, ya sea en su forma rudimentaria decimonónica o en su actual configuración, con los intereses económicos y políticos predominantes. Se trataba, en ambos casos, de un ejercicio del poder que dejaba a los habitantes del país en una indefensión maquillada de una aparente salida institucional que sin embargo nunca llegaba.

En la última década (2000-2010), el país ha sido testigo de numerosos conflictos por el agua (en sus distintos usos), los cuales se producen en un contexto marcado por la discusión de una reforma integral de su marco jurídico. Se habla, además, de una crisis de gobernabilidad y se enfrentan amenazas de escasez y contaminación de las fuentes de agua. Todo esto ocurre, a su vez, en un contexto de incertidumbre política en la democracia costarricense, que parece oscilar entre los logros del ayer y un deterioro de su legitimidad, el descrédito de la política y la polarización social.

En ese contexto, esta investigación tiene como punto de partida la conjetura de que la gestión del agua en Costa Rica es poco democrática, pues no solo ha privilegiado los intereses de unos pocos actores específicos, sino que ha limitado el acceso al agua para otros. Estos actores realizan un ejercicio dominante del poder a través de ciertos arreglos institucionales y determinados tipos de participación política. Además, se trata de actores con características y recursos que les aseguran un procesamiento institucional privilegiado para sus demandas.

A la luz de lo anterior, esta tesis doctoral surge con la intención de analizar si las características institucionales, los tipos de participación política y las relaciones de poder entre los actores políticos en materia de agua potable y saneamiento, permiten afirmar que en Costa Rica se realiza una gestión democrática del agua.

Justificación

Distintos autores llaman la atención sobre un posible desbordamiento de la democracia representativa, fenómeno que se manifiesta en prácticas no siempre apegadas al libreto democrático. Asimismo, parece más evidente y necesario tener en cuenta la forma desigual en que los distintos actores realizan la intermediación de sus intereses. Algunos

autores plantean, incluso, la hipótesis de que el Estado costarricense se encuentra tomado o secuestrado –según sea la lectura– por unos intereses muy particulares.¹

Cabe anotar que aunque dichas inquietudes, esbozadas en estudios previos, motivaron el planteamiento de una investigación que permitiese abordar estos problemas de la democracia costarricense, no parecía viable, sin embargo, realizar una investigación de la profundidad y complejidad deseada para el conjunto de todos los temas que constituyen la realidad sociopolítica costarricense. Esto obligó a enfrentar un dilema: ¿cómo estudiar el ejercicio del poder de los principales actores políticos en el país, sus formas de intermediación de intereses y participación política, las características institucionales y el desenlace de esos procesos? La respuesta fue, justamente, plantear un área de estudio que permitiese no solo desenredar de la mejor forma los lazos del poder, sino que fuese lo suficientemente compleja como para ser interesante pero al mismo tiempo viable. Así, el siguiente paso fue delimitar un ámbito temático con criterios de afinidad personal, viabilidad y, sobre todo, relevancia nacional. Dicha delimitación desembocó, finalmente, en el tema de la política ambiental.

Una vez delimitado este campo, se realizaron numerosas consultas con especialistas nacionales para determinar cuál era el tema de mayor relevancia en la agenda ambiental de Costa Rica.² Los expertos coincidieron en señalar que la gestión del

¹ Hernández, Juan; Quirós, Gerardo; Rojas, William (2000). *Incidencia política y grupos de presión en Costa Rica: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, Asociación Ecologista Costarricense y Frente de Organizaciones Magisteriales*. Tesis de Grado. Licenciatura en Ciencias Políticas. Escuela de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica; Morales, Roberto (2006). *Lobbying en las políticas de explotación ambiental de Costa Rica: caso Four Seasons Papagayo*. Tesis de Grado. Licenciatura en Ciencias Políticas. Escuela de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica; Sindy Mora (2006). *Relaciones de poder en las disputas legislativas por la construcción de derechos de propiedad intelectual sobre variedades mejoradas de plantas 1999-2005*. Tesis de Grado. Licenciatura en Sociología. Escuela de Antropología y Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica; Alpízar R., Felipe (2007). **La influencia del poder en la política comercial de Costa Rica: el caso de los lecheros en el TLC con México**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica; Granados, Rafael Evelio (2007). *Los actores sociales estratégicos y las políticas públicas para la generación privada de electricidad en Costa Rica*. Tesis de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica; Jiménez, Fabio (2007). *Participación de las organizaciones agrícolas en la formación de políticas públicas: el caso de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de América*. Magister Scientiae en Ciencias Políticas. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica; Vásquez, Jorge Alberto (2008). *Costa Rica: la corporativización empresarial de las políticas públicas en el actual estilo nacional de desarrollo: el caso de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)*. Magister Scientiae en Sociología. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica; Mora Solano, Sindy (2009). *Elecciones, sociedad civil, acciones colectivas y movimiento social*. En: Rojas Bolaños, Manuel; Castro Ávila, Mariela (2009). **Elecciones 2006 y referéndum: perspectivas diversas**. San José: FLACSO.

² Los expertos consultados son: Daniel Matul, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (correo electrónico del 7 de setiembre de 2009); Tania Rodríguez, Consultora Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN (entrevista del 7 de setiembre de 2009); Eduardo Mata, Coordinador

agua, particularmente del saneamiento y agua potable, es de la mayor importancia en el espectro nacional. Dicho tema, además, cumple con los criterios de selección previamente establecidos: complejidad, viabilidad, relevancia nacional y pertinencia.

La relevancia del agua como un asunto público es evidente desde un punto de vista de las necesidades humanas, en la medida en que constituye una condición básica e indispensable para la vida y la salud de las personas. No obstante, pese a ser una necesidad humana fundamental y el tema más importante de la agenda ambiental de Costa Rica,³ un reciente informe afirma: “...la crisis de la gobernabilidad de los recursos hídricos es evidente en Costa Rica. Estos recursos están en proceso de deterioro y peligrosamente amenazados. En tan sólo cinco décadas se pasó de la riqueza y abundancia de agua, a su vulnerabilidad y escasez.”⁴

El Informe Mundial de Desarrollo Humano de 2006 refuerza la conclusión de que la crisis del agua es un asunto político. Según esta investigación, 1.100 millones de habitantes de países en desarrollo carecen de acceso adecuado al agua y 2.600 millones de personas no tienen servicios básicos de saneamiento. Dicho documento, además, no se limita a señalar cifras, sino que rechaza la idea de que la crisis del agua es un problema de escasez y más bien defiende que “...la escasez de la crisis mundial del agua nace de la desigualdad, la pobreza y el poder, no de la disponibilidad física.”⁵ El rescate de la política como forma de resolver los asuntos comunes es otra premisa que subyace a este trabajo y que obliga a estudiar los problemas comunes más urgentes desde el punto de vista de la Ciencia Política.

del Programa de Pequeñas Donaciones Costa Rica del Fondo Mundial para el medio ambiente (conversación telefónica del 14 de setiembre de 2009); José María Villalta, entonces asesor parlamentario y actual diputado del partido Frente Amplio (entrevista del 14 de agosto de 2009); Yamileth Astorga, Coordinadora del Programa Institucional de Gestión Ambiental (PROGAI) de la Universidad de Costa Rica (entrevista realizada el 22 de setiembre de 2009).

³ De hecho, se ha realizado un conteo de la cantidad de veces que los expertos, informes y autoridades mencionan cada tema y se encuentra que el agua es el más recurrente con catorce menciones, es decir, todas las fuentes priorizan el agua como un asunto relevante para el país. Los expertos consultados son: Daniel Matul, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (correo electrónico del 7 de setiembre de 2009); Tania Rodríguez, Consultora Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN (entrevista del 7 de setiembre de 2009); Eduardo Mata, Coordinador del Programa de Pequeñas Donaciones Costa Rica del Fondo Mundial para el medio ambiente (conversación telefónica del 14 de setiembre de 2009); José María Villalta, entonces asesor parlamentario y actual diputado del partido Frente Amplio (entrevista del 14 de agosto de 2009); Yamileth Astorga, Coordinadora del Programa Institucional de Gestión Ambiental (PROGAI) de la Universidad de Costa Rica (entrevista realizada el 22 de setiembre de 2009).

⁴ Segura, Olmán (2004). **La Agenda Ambiental del agua en Costa Rica**. Heredia: FUNA, p.vi.

⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006) **Informe sobre el Desarrollo Humano. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua**. New York: PNUD, p.2

Una vez escogido el ámbito de estudio, fue necesario encontrar las herramientas analíticas más pertinentes para emprender el estudio y contribuir con ello a iluminar una de las cavernas oscuras de la democracia costarricense: los estudios previos parecían sostener que la gestión de los asuntos públicos y las decisiones gubernamentales implementadas en los últimos años no han sido representativas del conjunto de la ciudadanía, sino que más bien han estado determinadas por el predominio político de los grupos empresariales vinculados a la economía internacional (capitales trasnacionales, exportadores e inversores extranjeros, entre otros). La incidencia política de otros grupos sociales ha logrado sólo pequeñas concesiones por parte del modelo de desarrollo imperante; de hecho, en muchos casos sus demandas ni siquiera han llegado a considerarse como parte de la agenda nacional. A su vez, las instituciones del Estado Costarricense parecen tener poca independencia y capacidad de gestión frente a los intereses de estos grupos empresariales con vinculación internacional. De esa forma, los representantes democráticamente electos parecen tener pocas posibilidades de tomar decisiones que se aparten de los intereses de esa minoría dominante y que, por el contrario, benefician a la mayoría de los habitantes del país.

Aclarado lo anterior, es preciso señalar que uno de los objetivos que sustentan esta investigación consiste, precisamente, en realizar esfuerzos desde la Ciencia Política centroamericana para renovar la forma de entender nuestras realidades específicas, pues muchas de las categorías utilizadas hasta ahora no son suficientes para abordar la complejidad de la región, y por supuesto, la del país. El ejercicio del poder en Costa Rica y la hipótesis del Estado cautivo por los intereses de unos pocos grupos obliga a reforzar el compromiso por investigar la democracia costarricense con mayor atención. Cabe destacar que esa conjetura de que los Estados están secuestrados no es nada nueva y se ha expresado de forma violenta en otros países centroamericanos.

El diseño y la estructura de la investigación

La presente investigación doctoral estudia la gestión del agua en Costa Rica entre 1821 y 2010, a partir del análisis de la institucionalidad, la participación y los principales actores involucrados. El énfasis del trabajo se ubica en el último período (1982-2010), particularmente en la década del 2000.

Es preciso destacar, en ese sentido, que se ha utilizado un diseño de investigación abierto a las particularidades del objeto de estudio en cada período histórico. La pregunta central de investigación sirvió como guía metodológica para indagar las características institucionales de la gestión del agua y las formas de participación política de los actores.

Así pues, en el capítulo 1 se elaboró un marco de análisis basado en las interrelaciones entre los actores y sus demandas con el sistema político. Dicho marco se construyó a partir del análisis de tres cuerpos teóricos distintos: teorías sobre la democracia, teorías sobre los actores políticos (partidos políticos, grupos de presión y movimientos sociales) y teorías sobre la participación y los procesos políticos. Lo anterior, con el fin de considerar criterios de calidad de la democracia para el análisis de los asuntos públicos. Es importante advertir que se trata de una apuesta arriesgada, pues extrapola elementos de estudio usualmente aplicados a sistemas políticos vinculados a un ámbito particular. A pesar de esta limitación, dicha postura surge como un intento de esbozar una propuesta teórica aún en construcción, pero con potencial analítico.

Posteriormente, en el capítulo 2, se presenta una contextualización histórica de la situación del agua en Costa Rica (1821-1982). Para ello se revisaron las investigaciones existentes respecto a la historia de la conservación en Costa Rica, la gestión del agua, la construcción de infraestructura de saneamiento, agua potable y producción hidroeléctrica. Una vez realizado lo anterior, se pasó a la revisión de las principales leyes y decretos relacionados con la gestión del agua, así como otras fuentes primarias (actas municipales, decretos y leyes). El material recopilado permitió efectuar una reconstrucción de la historia de la gestión del agua en Costa Rica. Es importante destacar, en ese sentido, que se trata de un primer intento por historizar esta materia y, por ende, convendría seguir profundizándolo en otras investigaciones. Asimismo, es preciso indicar que la labor efectuada se enfrentó a la limitación de no contar con formación académica en Historia. Aclarado esto, se debe señalar que este segundo capítulo considera la lenta construcción de una institucionalidad del agua, los primeros conflictos por el recurso hídrico y la participación que han tenido en ellos los distintos actores. Finalmente, se abordan y presentan los incipientes discursos de conservación en el país. Para ello se utilizan los tres períodos clásicos de la historiografía costarricense, comprendidos entre 1821 y 1982.

El capítulo 3, por su parte, profundiza los elementos de análisis identificados en el capítulo 2. Para ello, caracteriza la época reciente (1982-2010) en términos de modelo de desarrollo, tipo de Estado y estilo de desarrollo utilizando los estudios existentes a la fecha sobre la materia. Se realiza una síntesis crítica que permite dar pie a una serie de tendencias que se analizan a la luz de la gestión del agua en el mismo período. Una vez efectuado lo anterior, se estudia con mayor detalle la institucionalidad del agua a partir del análisis de su marco legal. Para ello, se recopilaron y analizaron todas las leyes y decretos directa o indirectamente relacionados con la gestión del agua en los últimos 30 años y se consideraron los principios jurídicos que fundamentan la normativa, así como el proceso de creación y reforma de esa institucionalidad. Además, se construyó una base de datos sobre la oferta institucional del Estado Costarricense en términos de los programas y servicios relacionados con el agua potable y el saneamiento. Este capítulo permite determinar las características institucionales de la gestión del agua en Costa Rica entre 1982 y 2010.

Luego del análisis de la institucionalidad del agua, el capítulo 4 describe la situación del agua potable y saneamiento en los distintos niveles en Costa Rica en los últimos 10 años, así como el estado del recurso hídrico en términos de su protección. Para ello se revisaron los principales informes y estudios en la materia, se realizaron entrevistas a informantes claves y especialistas y se sintetizó la información de forma crítica. Dicho proceso de análisis permitió visualizar las consecuencias del tipo de gestión, sus logros y principales desafíos.

El capítulo 5 permitió identificar las formas de participación política existentes en Costa Rica relacionadas con el recurso hídrico en la última década. Es importante destacar que la participación política para la gestión del agua potable, el saneamiento y la protección del recurso fue identificada y analizada a partir de entrevistas con informantes clave y el trabajo de campo realizado en distintas zonas del país. La participación política y su relación con las contiendas políticas por el agua, fue indagada por medio de la construcción de una base de datos que incluyó todos los conflictos registrados en los medios de comunicación entre el 2000 y 2010. El análisis efectuado permitió identificar tendencias y características de la conflictividad social por el recurso hídrico y, con base en ello, proponer explicaciones para su adecuada comprensión. Este

capítulo permitió además entender la participación política por la reforma del marco legal del recurso hídrico como la principal forma de contienda de la última década.

El análisis de los intentos por reformar el marco jurídico del recurso en los últimos años, se realizó con base en el marco teórico diseñado y planteado en el capítulo 1. Para ello se identificaron los principales acontecimientos del proceso, de manera que fuera posible una periodización más precisa. También se identificaron los principales actores involucrados, sus principales demandas fueron evaluadas según su incidencia política. Para realizar lo anterior, se revisaron los expedientes legislativos de todos los proyectos de ley discutidos en el periodo de estudio (1996-2010), se realizaron entrevistas con los principales actores y se consultaron las noticias más relevantes para esa época. El capítulo 6 es un estudio de caso sobre la principal contienda por la gestión del agua en el país y sirvió para integrar el análisis de la institucionalidad y la interrelación de los actores como un ejercicio de poder.

En las conclusiones de la tesis se plantean las principales consideraciones extraídas de cada uno de los capítulos y se elabora una reflexión sobre la verificación de criterios de calidad de democracia en la gestión del agua en Costa Rica.

Finalmente, se debe destacar que en el curso de esta investigación se encontró que el agua se puede considerar como un elemento clave para el estudio del poder y la dominación. Si se entiende, como lo hace Lukes, que “...*la dominación se produce cuando el poder de algunos afecta los intereses de otros restringiendo la capacidad de éstos para funcionar de una manera verdaderamente humana...*”⁶, entonces un tipo de ejercicio del poder que derive en una gestión del agua que prive a otros de la satisfacción de sus necesidades básicas de acceso al agua y el saneamiento, sería la clave para la comprobación empírica de la existencia de dominación. Y una sociedad donde existe este tipo de dominación difícilmente se puede catalogar como democrática.

Es importante destacar, por último, que además del diseño metodológico y las correspondientes dimensiones de análisis indicadas anteriormente, el mecanismo causal que relaciona agua, ejercicio del poder y dominación estuvo presente a lo largo de toda la investigación y la redacción del trabajo. En última instancia, ha sido evidente que el poder, como el agua, siempre está presente en nuestras vidas.

⁶ Steven Lukes (2007). **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores, p.143.

Capítulo 1:

Modelo teórico: la espiral del poder y el ciclo de las demandas políticas

“...Debe haber un cambio en la teoría democrática que pase de centrarse exclusivamente en las instituciones macro-políticas a examinar los diferentes contextos de la sociedad civil: los que entorpecen y los que fomentan la deliberación y el debate...”

David Held¹

“...A menos que podamos señalar exactamente quién tiene el poder en un contexto determinado y en relación con un proceso dado, y cómo lo ejerce, cualquier afirmación general sobre las fuentes del poder es una cuestión de fe más que una herramienta de investigación...”

Manuel Castells²

1.1. Las bases conceptuales del modelo y el análisis desde la teoría democrática

En la introducción de esta tesis doctoral se explicó su doble propósito: la voluntad de diseñar un modelo teórico de análisis que, por un lado, responda a las actuales condiciones sociopolíticas del ejercicio del poder y la democracia en Costa Rica (y Centroamérica) y que, por otro lado, pueda ser probado en un tema o área de estudio relevante para el país, en este caso, la gestión del agua.

Un modelo es una representación de la realidad que implica un cierto grado de abstracción y la aceptación de una serie de supuestos relacionados entre sí; por ello, en este capítulo se pretende dar cuenta de las premisas teóricas que constituyen las partes elementales del modelo, así como de las principales dimensiones de estudio para su aplicación. Se trata de una especie de mapa que pretende representar una geografía del

¹ Held, David (2007) **Modelos de democracia**. Tercera edición. Madrid: Alianza Editorial, p.335.

² Castells, Manuel (2009). **Comunicación y poder**. Madrid: Alianza Editorial, p.551.

poder y, al mismo tiempo, sugerir cuáles son los mejores medios para avanzar hasta ese lugar al que se espera llegar.

El modelo propuesto tiene unas bases epistemológicas relativamente sencillas. Se parte, en primera instancia, de la idea de que la realidad es socialmente compleja y frente a ello se asume la perspectiva del realismo relacional, según la cual las transacciones, las interacciones, los imaginarios, los discursos y los lazos sociales son la esencia de la vida social.³ Esta perspectiva y, en particular, la comprensión de que el ejercicio del poder y la política son relacionales, dependientes de la comunidad histórica (tiempo y lugar) y de los imaginarios y discursos, obligan a considerar la causalidad de forma múltiple. Esto significa que la causalidad depende de la necesidad contingente y se expresa en cadenas causales lógicas que llevan a la conclusión de que toda explicación es discutible y falseable, pues asume una simplificación de la realidad.⁴ En el modelo propuesto se pretende, más bien, la identificación de mecanismos causales, que se puedan agregar en procesos causales. Para ello es necesario, en primer lugar, aprehender de forma empática la realidad general en estudio y, seguidamente, realizar estudios en profundidad –ya sea concentrándose en ciertas coyunturas⁵ y/o estudios de caso⁶ o de áreas de interés– que permitan identificar los mecanismos causales. La aplicación del mismo modelo a una mayor cantidad de situaciones distintas permitiría descartar o confirmar si los mecanismos causales se pueden agregar en procesos causales de mayor alcance.⁷

1.1.1 Los conceptos centrales del modelo

Este modelo busca servir como herramienta para el análisis del poder desde la perspectiva de la teoría de la democracia, teniendo como elemento clave la consideración de las demandas de los actores. Como se explicó en la introducción, distintos analistas de

³ Goodin, Robert; Tilly, Charles (2006). *It Depends*. In: Goodin, Robert & Charles Tilly (eds.) (2006). **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis** Oxford: Oxford University Press.

⁴ Jessop, Bob (2008). **State Power**. UK: Polity Press.

⁵ Gallardo, Helio (1988). **Fundamentos de formación política. Análisis de coyuntura**. San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones, 1988.

⁶ Gerring, John (2007). *The Case Study: what it is and what it does*. En: Boix, Carles; Stokes, Susan (eds.) (2007). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press.

⁷ De acuerdo con Bates, las tres formas de comprensión en las Ciencias Sociales son la aprehensión, la explicación y la confirmación. Véase: Bates, Robert (2007). *From Case Study to Social Science: a strategy for political research*. En: Boix, Carles; Stokes, Susan (eds.) (2007). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press.

la realidad costarricense han puesto en duda que los mecanismos democráticos para la intermediación de intereses estén funcionando adecuadamente. Los partidos políticos en Costa Rica tienen características similares a maquinarias electorales y clientelares que se movilizan sólo en época electoral y no siempre cumplen con las funciones de receptividad, rendición de cuentas o inclusividad.⁸ Hernández, por ejemplo, apunta a un fenómeno de debilitamiento de las identidades partidarias y un vaciamiento de la representación: “...en las últimas décadas, se ha observado el surgimiento de una mayor cantidad de organizaciones sociales y movimientos...que se han convertido en espacios de participación no partidaria, al menos a nivel de dirigentes y cuadros profesionales, así como de temas o problemas específicos.”⁹

Así, el proceso de la representación de los intereses particulares en el ámbito público, un tema fundamental para la democracia, estaría menos institucionalizado en los canales partidarios y formales tradicionales, lo que obligaría a centrar el foco del análisis democrático, no sólo en lo que hacen los partidos políticos, sino en el ejercicio del poder de los distintos actores no partidarios y las formas en las que canalizan sus intereses.

Además se debe tener en cuenta que, a menudo, el ejercicio del poder, y en particular la dominación, buscan que unos determinados intereses no se conviertan en demandas. De acuerdo con esa perspectiva –como lo explica Lukes– el estudio del poder debe tener en cuenta sus tres dimensiones.¹⁰ Así, no resulta suficiente entender el poder como la capacidad de A de determinar el comportamiento de B, sino también como la capacidad de un agente de evitar que surjan los conflictos, de que no se tomen decisiones sobre ciertos temas y se escondan problemas potenciales (segunda dimensión). Adicionalmente, la consideración de una tercera dimensión del poder obliga a poner atención no sólo a la toma de decisiones, sino también al control del programa o agenda política, los problemas potenciales, los asuntos sobre los que no se han tomado decisiones y aquellos temas que no se han convertido en conflictos porque a algún agente poderoso

⁸ Verge, Tania (2007). *Representación política y modelos de partido en España: los casos de IU, PSOE y PP*. En: Montero, José Ramón; Gunther, Richard; Linz, Juan (2007). **Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos**. Madrid: Editorial Trotta, p. 210. Véase también: Rosales Valladares, Rotsay (2008). *La institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Costa Rica*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

⁹ Hernández Naranjo, Gerardo (2009). *Partidos políticos y calidad de la democracia: participación y representación en el contexto de cambio del bipartidismo al pluralismo moderado en Costa Rica*. Ponencia sometida al 21º Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA. Chile. Inédito, p.16.

¹⁰ Lukes, Steven (2007). **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores.

le interesa sacarlos del ámbito de la política. La siguiente tabla (1.1) resume los principales elementos de atención de cada enfoque.

Tabla 1.1: Principales elementos que considera cada enfoque del poder.

Enfoque unidimensional	Enfoque bidimensional	Enfoque tridimensional
- el comportamiento.	- la adopción de decisiones y no decisiones.	- la adopción de decisiones y el control del programa político (no necesariamente a través de decisiones).
- la adopción de decisiones.	- problemas y problemas potenciales.	- problemas y problemas potenciales.
- problemas.	- el conflicto observable (abierto o encubierto).	- el conflicto observable (abierto o encubierto) y latente.
- el conflicto observable (abierto).	- intereses subjetivos, entendidos como preferencias políticas que nos revela la participación política.	- intereses subjetivos y reales.

Fuente: Steven Lukes (2007). **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores, pp.21-22.

La definición del poder –advirtió Lukes– es intrínsecamente polémica,¹¹ toda vez que su estudio “...implica juzgar la importancia de los resultados que los poderosos pueden producir...determinar quiénes tienen más poder, y cuánto más poder tienen, es inseparable de valorar la importancia del impacto de su poder, esto es: de su impacto sobre los intereses de los afectados.”¹² Así, el poder se entiende como las “...aptitudes de los agentes para producir efectos importantes, específicamente al promocionar sus intereses y/o afectar los intereses de los otros, sea de manera positiva o negativa...”¹³

Esta definición tiene como uno de sus puntos más complejos el análisis de los intereses de los agentes. Lukes explica que se puede distinguir entre preferencias

¹¹ Distintas definiciones de poder se pueden encontrar en: Keohane, Robert; Nye, Joseph (1988). **Poder e interdependencia**. Buenos Aires: GEL.; Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco (12° edición en español) (2000). **Diccionario de Política**. México: Siglo XXI Editores.; Deutsch, Karl W. (2da edición) (1974) **El Análisis de las Relaciones Internacionales**. Argentina: Editorial Paidós; Foucault, Michel (1980). **Power/Knowledge: Selected Interviews and other Writings 1972-1977**. New York: Pantheon. También se puede consultar (edición en español): Foucault, Michel (1981). **Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones**. Madrid: Alianza Editores. Para la comparación entre Michel Foucault y Nico Poulantzas desde una perspectiva relacional, véase: Jessop, Bob (2008). **State Power**. UK: Polity Press, p. 144.

¹² Lukes, (2007), *op. cit.*, p.133.

¹³ *Ibid.*, p.70.

manifiestas –aquellas que se revelan en situaciones reales– y preferencias encubiertas –aquellas que se encuentran ocultas por la agenda prevaleciente y no se expresan en situaciones de elección reales–. Cabe recordar que la dominación se entiende como un tipo de ejercicio del poder que le impide al Otro vivir su vida de forma verdaderamente humana, lo cual alude a un enfoque de necesidades humanas básicas. Esto quiere decir que es posible asignar una especie de interés primario y común a todos los seres humanos, el cual se relaciona con sus posibilidades de vivir “humanamente”. Más allá de eso, el estudio de los intereses o esas preferencias resulta, sin duda, polémico pero necesario a la hora de determinar qué tipo de ejercicio de poder se realiza. Basta recordar –con Castells– que el poder es una capacidad relacional, donde el actor poderoso produce resultados en la voluntad, intereses y valores de los otros actores menos poderosos, ya sea a través de la coacción o “...mediante la construcción de significado partiendo de los discursos a través de los cuales los actores sociales guían sus acciones.”¹⁴

Por lo anterior, en esta investigación se propone considerar directamente los intereses expresados por los actores y a partir de ello, tratar de indagar si efectivamente lograron plantearse como demandas (construcción) o si más bien fueron anuladas de alguna manera (destrucción).

Detrás de esta propuesta de análisis para las demandas políticas se encuentra el supuesto de que se les puede estudiar siguiendo una especie de ciclo de vida. En otras palabras, la comprensión de la política como una actividad humana dinámica, iterativa y relacional, conlleva no solamente estudiar las demandas en un momento determinado, sino rastrearlas a lo largo del proceso político.

Esta idea se puede encontrar en el análisis de políticas públicas que considera lo que ocurre en cada una de las fases, identificando elementos distintivos para cada una de ellas.¹⁵ En el enfoque de políticas públicas también resulta relevante la consideración de

¹⁴ Castells, (2009), *op. cit.*, p.33

¹⁵ El estudio de las políticas públicas es una tradición de la ciencia política estadounidense que parte de los presupuestos de la elección racional, el individualismo metodológico y el pluralismo, en un esfuerzo por tecnificar la política. Rodolfo Canto Sáenz (2000) “Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana.” En: Revista **Gestión y Política Pública**, Volumen IX, N°2, segundo semestre de 2000. México, pp.231-256. La crítica a los supuestos de las políticas públicas se pueden encontrar en: Rittel, Horst; Webber, Melvin (1993). “Dilemas de una teoría general de planeación.” En: Aguilar, Luis (1994). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Ángel Porrúa; Ascher, William (1994). La evaluación de las ciencias de las políticas. En: Aguilar, Luis (1994). **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa; Hecló Hugh (1993). “Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo.” En: Aguilar, Luis (1993). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Ángel Porrúa, pp.257-284; Torgerson, Douglas (1994). “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de las políticas.” En:

cuál es la *cuestión* –como le llaman Oszlak y O’donnell– que suscita la eventual decisión y sugieren, por lo tanto, seguir el curso de esa cuestión desde su nacimiento hasta que se toma una decisión.¹⁶ Esta comprensión de la política pública como un proceso dinámico permite además estudiar la participación política de los actores sociales en cada una de las fases.¹⁷ Sin embargo, aunque el modelo toma la idea de estudiar el proceso político en fases, se aparta del enfoque de políticas públicas por una cuestión de coherencia teórica. Si se ha definido que una de las dimensiones del ejercicio del poder es controlar la agenda y performar los intereses de los actores, entonces un enfoque basado en las políticas públicas implicaría estudiar solamente los asuntos que han triunfado en esa lucha simbólica. Por consiguiente, si lo que se pretende es estudiar las cuestiones que interesan a la sociedad civil, no basta con analizar las políticas públicas –usualmente relacionadas con las políticas de gobierno– sino que, más bien, se hace necesario dar mayor más énfasis en las posturas de los actores frente a determinados temas. Se trata, en resumen, de mover el foco del lente hacia las demandas de los actores para poder visibilizar procesos que no se canalizan necesariamente por la vía tradicional de los partidos políticos y las políticas públicas y que no siempre están a la vista.

El modelo plantea que es posible identificar cuatro fases distintas en el análisis de las demandas, estas son:

Aguilar, Luis (1994). **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa. En un inicio los intentos por adaptar el enfoque en América Latina entendieron la política pública como “...un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.” Véase: Oscar Oszlak; Guillermo O’Donnell (1976). Estado y políticas estatales en América Latina. Argentina: Centro de estudios de Estado y Sociedad. Documento CLACSO N°4. Reeditado en: VV.AA. (2007) **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, p.565. En esta definición la política pública es idéntica a la política estatal, pero conforme la agenda neoliberal se impuso, se empezó a hablar de políticas públicas sin Estado o ejecutadas por mecanismos de mercado. Al respecto Pérez Sánchez aclara que sólo se puede definir como pública una política si “...las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva.” Esta autora recuerda que se trata de un proceso decisonal y que también puede incluir lo que no se está haciendo. Margarita Pérez Sánchez (2006). *El estudio de las políticas públicas*. En: Margarita Pérez Sánchez (ed.) **Análisis de políticas públicas**. Granada: Editorial Universidad de Granada, p.53.

¹⁶ En términos de Habermas se podría entender esto como el paso del asunto en el mundo de la vida hasta el poder social y luego al poder político o administrativo: Jürgen Habermas (1998). **Facticidad y validez**. Madrid: Editorial Trotta.

¹⁷ Una buena parte de los autores sugieren entender las políticas públicas como un proceso compuesto por etapas sucesivas, que a grandes rasgos se pueden resumir en cinco: 1. Definición del problema o surgimiento de la cuestión; 2. Su posicionamiento como tema de la agenda pública; 3. La discusión política sobre la decisión a tomar; 4. La ejecución de la decisión; 5. La evaluación. Véase: Allan Abarca (2002) *Las políticas públicas como perspectiva de análisis*. En: **Revista de Ciencias Sociales**, N°97, Vol. (III), 2002, Universidad de Costa Rica.

1. Proceso de construcción/destrucción de las demandas de los actores políticos (PCDDP).
2. Articulación y desarticulación de las demandas de los actores políticos (ADDP).
3. Procesamiento institucional de las demandas (PIDP).
4. Interpretación simbólica del desenlace (ISD).

En las siguientes secciones se explica en qué consiste cada una de ellas y cuáles son las dimensiones de estudio de los actores que le corresponde a cada una. La perspectiva de la teoría de la democracia también se incluye en cada una de las fases (criterios de calidad), pues se asume que el proceso político debe ser democrático tanto en su procedimiento como en su resultado.

El análisis a partir de fases hace alusión a una idea dinámica del proceso político, por lo que se le denomina el ciclo de las demandas políticas. Es necesario, sin embargo, hacer algunas aclaraciones; entre ellas, que la concepción del tiempo como una cuestión lineal es clásica de la modernidad, y nociones como progreso y desarrollo corren de la mano de esa idea. Aunque no es posible ahora analizar en profundidad las distintas críticas de esta noción del tiempo, se considera importante desde la perspectiva de este trabajo evitar este tipo de concepciones heterónomas del devenir humano. Así, la idea del ciclo trata simplemente de visualizar un proceso político que se puede dividir en cuatro etapas y que tiene en el transcurrir del tiempo una de sus variables. La segunda aclaración en relación con esto, es que no se trata de un círculo que se cierra en sí mismo y, por ende, no vuelve a sus inicios de forma inalterada, ni supone un cierre. La práctica política cambia irremediabilmente a sus actores y nunca es posible volver al estado de cosas inicial. De acuerdo con este enfoque, el ciclo es simplemente una parte –un giro– de una espiral que puede continuar o no según el asunto político en cuestión tenga vigencia desde la perspectiva de los actores involucrados. Por ello, es posible plasmar gráficamente el concepto de la espiral del poder, dado que este hace referencia a las dinámicas continuadas de relaciones de poder en torno al conflicto sobre un determinado asunto y las respectivas demandas de los actores en distintos ciclos.

En la figura 1.1 se puede observar gráficamente la idea del ciclo y la espiral del poder. Cabe destacar que esta representación gráfica puede ser muy útil para representar los procesos políticos e incluso es posible imaginar una representación de la realidad política de un país en un momento determinado como una compleja combinación de

espirales de poder –tantas como temas existan en la agenda pública– que se solapan, se influyen, se anulan o se potencian.

Figura 1.1: El ciclo de las demandas políticas y la espiral del poder



Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012). Diseño de la figura: Leonardo Ureña (2012).

Como se puede observar en cada una de las fases, el núcleo del estudio son las demandas de los actores políticos; de ahí, justamente, la importancia de precisar estos conceptos. Para empezar se debe destacar que en este trabajo el concepto de acción colectiva se adscribe a lo planteado por Tilly y Tarow como “...los esfuerzos coordinados en nombre de un interés o un programa compartido...”¹⁸ Sin embargo, en este caso se trata claramente de un tipo de acción política, lo que los autores llaman *contentious politics*¹⁹, que implica

¹⁸ Charles Tilly; Sidney Tarrow (2007). **Contentious politics**. Boulder Colorado, USA: Paradigm Publishers, p.5

¹⁹ Existe cierta confusión sobre la forma más adecuada de traducir este concepto, pues ha sido traducido como ‘contienda política’ término que cambia un poco el significado original. En inglés, la palabra ‘contentious’ es un adjetivo que califica el sustantivo (politics), mientras que en la traducción al español la contienda es el sustantivo y la política califica ese tipo de contienda.

la existencia de tres elementos concomitantes: un conflicto de intereses entre distintos actores y/o con el Estado (intereses en contienda o conflicto), que la acción es colectiva (no individual) y que se resuelven por medio de la política y frente a los gobiernos, ya sea como actor central o secundario. La definición de actor político es entonces aquel “...conjunto reconocible de personas que llevan a cabo acción colectiva, en la que los gobiernos están directa o indirectamente involucrados, para plantear o contestar a reivindicaciones conflictivas...”²⁰

Precisamente, ese planteamiento reivindicativo de determinados intereses frente a los gobiernos es una forma de intermediación de intereses con el matiz de que supone cierto conflicto. De nuevo es necesario señalar que el modelo parte del supuesto de que no solo los partidos políticos realizan la función de articulación y agregación de intereses y que se debe estudiar otros actores que realizan esta intermediación y representación. Cabría preguntarse entonces si toda intermediación de intereses es *contentious politics*, o lo que es lo mismo, si el conflicto está presente en la asignación de las preferencias. En este trabajo se defiende que sí funciona de esa manera, pues se parte de una definición de la política en la que el conflicto está presente de forma permanente. En este sentido, se rechaza el supuesto pluralista de que es posible que distintos grupos intercedan a favor de sus intereses sin que esto represente un conflicto. Asimismo, cabe destacar que para los efectos de este trabajo se asume que los actores políticos son colectivos, lo cual no implica descartar el rol trascendental que pueden jugar los individuos en la política, sino que se asume que aun en ese caso se encuentra inmerso en algún tipo de colectividad o actúa en su nombre.

Si se acepta que los actores políticos realizan acción colectiva, es necesario continuar el trazado de este mapa conceptual con una discusión breve sobre la participación política, concepto que tradicionalmente ha sido entendido como “...los actos o actividades realizadas por cualquier ciudadano que trata de influir directa o indirectamente en las decisiones adoptadas por las autoridades políticas y sociales (elegidas o no) y que afectan a los asuntos de la colectividad...”²¹ A partir de esta definición se podría estu-

²⁰ *Op. cit.*, p.202. Traducción propia. Aquí se traduce *contentious claims* como reivindicaciones conflictivas pues se considera que ese es el sentido más acertado.

²¹ Montero, José Ramón; Font, Joan; Torcal, Mariano (2006). *Ciudadanos, asociaciones y activistas*, p.30. En: Montero, José Ramón; Font, Joan; Torcal, Mariano (2006). **Ciudadanos, asociaciones y participación en España**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. En esta definición se consideran los aportes de varios autores clásicos, aunque parece existir coincidencia en que el estudio de Almond y Verba es un punto

diar las formas en que la ciudadanía se expresa respecto del rumbo de los asuntos colectivos, y en particular, sobre el accionar del Estado, sin embargo esta conceptualización requiere algunas precisiones.

En primer lugar habría que reconsiderar el sujeto de la participación, pues la definición mínima de ciudadanía, entendida como “...*el conjunto de personas que son titulares de la totalidad de derechos públicos subjetivos, otorgados por el sistema jurídico...*”²², se limita a su carácter legal. Esta conceptualización de ciudadanía es propia de los modelos de democracia liberal que parten de una visión pasiva de la ciudadanía. A diferencia de los modelos ateniense o republicano, que percibían la participación en los asuntos de la comunidad como el núcleo constituyente de la ciudadanía, en los modelos legalistas de la actualidad dicha participación se entiende como un ámbito de protección. Sin embargo, esa definición mínima de ciudadanía puede resultar inadecuada para el contexto centroamericano, en donde existen limitaciones materiales y una exclusión política y social que impide la habilitación ciudadana, esto es, la provisión y garantía de parte del Estado de unas condiciones mínimas que permitan a las personas ejercer sus capacidades ciudadanas.²³ Aunado a ello, es importante considerar que la ciudadanía tiene una base territorial e implica, a su vez, el reconocimiento universal de los derechos humanos; de ahí que una concepción amplia de ciudadanía, basada en una comunidad política, debe tener en cuenta –aunque no las incorpore formalmente– a las personas no ciudadanas. Así pues, para los efectos de la participación política organizada resulta crucial –como mínimo– el respeto al ejercicio de los derechos políticos y la habilitación ciudadana de los habitantes del territorio,²⁴ por lo cual resulta preferible referirse a las personas pertenecientes a una comunidad histórica –sean ciudadanos formales o no– como los sujetos de la participación.

El otro componente de la definición de ciudadanía tiene que ver con los mecanismos o formas que adoptan las personas para participar, es decir, los “*actos o actividades*” en la definición tradicional. En relación con esto, es necesario precisar que la participa-

de partida seminal: Almond, Gabriel; Verba, Sidney (1963). **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press.

²² Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001). **Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia**. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p.27.

²³ *Idem*, p.27.

²⁴ Para una introducción al debate sobre ciudadanía se puede consultar, entre otros, a Shafir, Gerson (1998). **The Citizenship debate: a reader**. USA: University of Minnesota Press.

ción política se puede ejercer por medio del voto (electoral) o por medios no electorales; por lo tanto, los actos o actividades de participación son un conjunto de repertorios de acción variables según las características socioculturales, discursivas, históricas y espacio-temporales de la sociedad, que incluyen por ejemplo las actividades de partido, relaciones de clientelismo político, actividades de protesta, los actos discursivos para influir en la esfera de la opinión pública y las actividades de contacto como los sobornos para influir en un funcionario.²⁵

Dicha definición tiene varios elementos adicionales: la influencia indirecta o directa, las decisiones de las autoridades políticas y sociales y los asuntos de la colectividad. Al respecto, cabe precisar que por *autoridades políticas y sociales* se debe entender las instituciones políticas, pues aunque se haya escogido privatizar la gestión del asunto en la medida en que se trate de *asuntos de la colectividad*, en este trabajo se considera que remite a instituciones políticas. Finalmente, y aunque la *influencia directa o indirecta* trata de dar cuenta de la finalidad de la participación, se considera necesario agregar que la participación política también tiene un contenido simbólico, cuya materialización es el componente expresivo y discursivo previo al ejercicio de la influencia.

Con base en todo lo anterior es posible plantear una redefinición conceptual de la participación política para entenderla como: el conjunto de repertorios de acción que realizan las personas y los grupos organizados pertenecientes a una comunidad histórica para expresarse sobre los comportamientos y metas colectivas e influir sobre la gestión que de los mismos realizan las instituciones políticas.²⁶

Aunado a lo anterior, es preciso indicar que la reconceptualización de la participación política tiene implicaciones en el concepto de ciudadanía que se asume en este trabajo. Se propone, por consiguiente, partir de la definición de la ciudadanía liberal como un conjunto de derechos que deben ser asegurados por el sistema jurídico, pues esto se considera central y constituye una defensa frente a las arbitrariedades (protección de la libertad) y las desigualdades y la exclusión (protección de la igualdad). Sin embargo, en este trabajo también se busca recuperar la noción de ciudadanía activa, lo que supone entender la noción liberal como un conjunto de oportunidades que, si bien

²⁵ Una clasificación de tipos de participación política se puede encontrar en Montero, José Ramón; Font, Joan; Torcal, Mariano (2006), op. cit. Sobre los repertorios de acción colectiva se puede consultar: Charles Tilly; Tarrow, Sidney (2007). **Contentious politics**. Boulder Colorado, USA: Paradigm Publishers.

²⁶ Redefinición propia. La última parte de esta definición, la gestión de los asuntos colectivos que realizan las instituciones políticas, lleva necesariamente la mirada conceptual al ámbito de la gestión pública.

son indispensables, sólo son ejercitadas en el tanto se realiza participación política en los términos definidos anteriormente. Esto implica que una persona puede escoger no participar en política y, por supuesto, mantener la protección que le brinda la ciudadanía pasiva liberal; sin embargo, su renuencia a expresarse sobre los comportamientos y metas colectivas e influir en la gestión de los asuntos públicos le limita su ejercicio ciudadano pleno.

Así pues, si bien el ejercicio del derecho al voto es central para la ciudadanía liberal, por lo que la participación política electoral, los sistemas de partidos y los partidos políticos han sido algunos de los temas clásicos de la Ciencia Política moderna. Sin embargo, el estudio de la participación política no electoral ha sufrido una especie de fragmentación en distintas tradiciones metodológicas e ideológicas. En razón de lo anterior, la Ciencia Política liberal se ha ocupado tradicionalmente de estudiar los grupos de presión, mientras que los sectores más críticos se han ocupado en mayor medida de los movimientos sociales. Además, en las últimas cuatro décadas ha existido un mayor interés por estudiar las asociaciones y organizaciones de base comunal desde la perspectiva del capital social. Es preciso aclarar que para los efectos de este trabajo, se postula la importancia de considerar todos los tipos de grupos organizados que realizan participación política. Por consiguiente, para cada una de las fases del ciclo de las demandas políticas se recuperan algunas herramientas conceptuales de cada una de esas tres áreas con el afán de integrar los elementos comunes y lograr una síntesis más provechosa. En esta misma lógica, no se puede desconocer el papel central que tienen los partidos políticos en el ejercicio político de las democracias representativas, razón por la cual también se les tiene en cuenta. En virtud de lo anterior, es necesario además tomar en consideración a los medios de comunicación como el espacio donde se recrean las relaciones de poder en la actualidad.²⁷

Finalmente, se debe precisar el concepto de demandas políticas, pues tal y como se advirtió antes, el objetivo de toda participación política es lograr incidir en la gestión de los asuntos colectivos, ya sea de forma discursiva o material.²⁸ De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la participación política supone la transformación de un interés en una demanda política. La expresión de los grupos respecto de los asuntos colectivos se

²⁷ Castells, Manuel (2009), *op. cit.*, p.262.

²⁸ Montero, José Ramón; Font, Joan; Torcal, Mariano (2006). **Ciudadanos, asociaciones y participación en España**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

realiza a través de la construcción simbólica y articulación política de un interés, es decir, la construcción/articulación de una demanda. Esto significa que para que un interés se convierta en demanda requiere su politización a través de la participación política.²⁹ Por ejemplo, en el caso del club de tiro se trata un grupo de amigos que comparten el interés por las armas pero que, cuando se enfrentan a una posible prohibición en su uso o cuando desean ampliar sus ventajas, sí ejercen presión frente a autoridades o publican un artículo de opinión, su interés compartido se convierte en una reivindicación para influir sobre los comportamientos y metas colectivas que realizan las instituciones políticas.³⁰

A partir de Phillipe Schmitter se propone como principal criterio de clasificación de los actores el ámbito de cobertura de las demandas, lo cual se puede denominar como la representatividad de las demandas políticas.³¹ Así, algunos grupos plantean demandas para favorecer únicamente a sus afiliados, caso en el cual se propone hablar de representatividad interna. Este sería el caso de los grupos de presión que defienden un interés específico, por ejemplo empresarial. Cuando un grupo plantea reivindicaciones cuyo cumplimiento beneficiaría a un grupo de personas, más allá de sus propios afiliados o activistas, se estaría frente a una demanda con representatividad externa, pues refleja los intereses de un colectivo mayor. Los movimientos sociales son el caso típico; así por ejemplo, la labor de las organizaciones que luchan contra el cambio climático representa los intereses de todas las personas preocupadas por combatir este fenómeno ambiental. Un tercer tipo de representatividad sería una especie de combinación de los dos tipos anteriores –representatividad mixta– pues a menudo se encuentran asociaciones que si bien no defienden únicamente los intereses de sus afiliados, plantean demandas que sólo beneficiarían a un colectivo limitado territorialmente. El caso paradigmático acá serían las asociaciones de desarrollo comunal que luchan, por ejemplo, por mejoras en sus prestaciones de salud. En este caso, aunque no todos los habitantes de la comunidad

²⁹ Véase: Warren, Mark E. (2001). **Democracy and Association**. Princeton: Princeton University Press. Este autor propone clasificar a las asociaciones en relación a sus funciones y las consecuencias democráticas que poseen.

³⁰ De acuerdo con Pizzorno, las demandas son las "...peticiones explícitas para la adopción de medidas políticas..." Véase: Pizzorno, Alessandro (1988). *Los intereses y los partidos en el pluralismo*. En: Berger, Suzanne (1988). **La organización de los grupos de interés en Europa. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, p. 310.

³¹ Phillipe C. Schmitter (1988). *La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes*. En: Berger, Suzanne (1988). **La organización de los grupos de interés en Europa. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, p.363. Véase también: Phillipe Schmitter (2003). Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America. En: Dahl, Robert; Shapiro, Ian; Chebub, José Antonio (2003). *The democracy sourcebook*. Cambridge, MA: MIT Press.

estén afiliados, sus logros sí los beneficiarían. En este caso, además, los beneficios logrados no irían más allá de los habitantes de esa comunidad o área específica.

1.2 Análisis desde la teoría de la democracia

En este trabajo, el análisis del poder de los actores, sus demandas y sus interrelaciones con las instituciones pretende aportar algunas luces para el estudio de la democracia en Costa Rica. Como se ha explicado antes, aunque dicho esfuerzo se enmarca en un contexto mayor en términos geográficos (Centroamérica) y en términos temáticos (más allá del agua), tampoco se trata de un trabajo desvinculado de las tradiciones teóricas de la Ciencia Política; todo lo contrario, se ubica en un debate teórico que tiene más de dos mil años de existencia y ha girado en torno a una idea poderosa: la democracia.

Como en la mayor parte de las discusiones sobre Filosofía y Ciencia Política, existen concepciones muy diferentes sobre lo que significa la democracia. A pesar de que el estudio de los modelos de democracia pueda resultar apasionante, esta sección se limitará a explicar las razones por las cuales se escoge un modelo de democracia deliberativa y, en ese sentido, cuáles elementos se espera tomar en cuenta para realizar el análisis de la gestión del agua desde el punto de vista de este enfoque de la democracia.³²

³² El tema de los modelos de democracia cuenta con una vasta literatura; sin embargo, para fundamentar la escogencia del modelo de democracia deliberativa se han elegido y consultado las siguientes referencias: Held, David (2007) **Modelos de democracia**. Tercera edición. Madrid: Alianza Editorial; Hornblower, Simon (1995) *Creación y desarrollo de las instituciones democráticas en la antigua Grecia*. En: Dunn, John (1995). **Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.-1993 d.C.)** Barcelona: Tusquets Editores; Finley, M.I. (1983) **Politics in the Ancient World**. Cambridge: Cambridge University Press; Thucydides (1982) **The Peloponnesian War. The Crawley Translation**. New York: Random House; Del Águila, Rafael (1998). *Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense*. En: Del Águila, Rafael; Vallespín, Fernando (et.al.) (1998). **La democracia en sus textos**. Madrid: Alianza Editorial; Rivero, Ángel (1998). *El discurso republicano*. En: Del Águila, Rafael; Vallespín, Fernando (et.al.) (1998). **La democracia en sus textos**. Madrid: Alianza Editorial; Skinner, Quentin (1995). *Las ciudades-república italianas*. En: Dunn, John (1995). **Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.-1993 d.C.)** Barcelona: Tusquets Editores; Marsilio de Padua (1342) *Defensor Pacis*; Sabine, George (1994). **Historia de la teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica; Russel, Bertrand (1972). **The History of Western Philosophy**. New York: Simon and Shuster; Manin, Bernard (1998). **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial; Vallespín, Fernando (1998). *El Discurso de la democracia radical*. En: Del Águila, Rafael; Vallespín, Fernando (et.al.) (1998). **La democracia en sus textos**. Madrid: Alianza Editorial; Weber, Max (1993) **Economía y sociedad**. Madrid: Fondo de Cultura Económica; Schumpeter, Joseph (1976). **Capitalism, Socialism and Democracy**. London: Allen and Uwin; Dahl, Robert (1956). **A Preface to Democratic Theory**. Chicago: Chicago University Press; Dahl, Robert (1971). **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven: Yale University Press; Hayek, Friedrich (1960). **The Constitution of Liberty**. London: Routledge and Keagan Paul; Nozick, Robert (1974). **Anarchy, State and Utopia**. Oxford: Blackwell; Macpherson, Crawford

El modelo de democracia deliberativa surge a finales del siglo XX como un intento por trasladar el núcleo de la discusión a los procedimientos necesarios para mejorar la calidad de la democracia existente. No se trata entonces de una ruptura radical con la democracia representativa, sino más bien un intento por avanzar en su profundización. El primer paso, en consecuencia, es la consideración de las preferencias de los ciudadanos y para ello la democracia debe privilegiar

“...las preferencias matizadas y meditadas en lugar de las espontáneas y coyunturales. Por preferencias meditadas [quiere decirse]... preferencias que son el resultado de una confrontación consciente del punto de vista particular con el punto de vista opuesto, o con los diversos puntos de vista que el ciudadano, después de reflexionar, puede descubrir dentro de sí mismo...”³³

Así, la teoría de la democracia debe examinar contextos específicos de debate y decisión para determinar cómo se han formado las preferencias y cómo han sido considerados. También debería romper con los modelos de racionalidad instrumental individual (la lógica del consumo aplicada a la política) pues eso lleva a decisiones egoístas y sobre todo constituye un marco rígido, inamovible de cara a un debate que pretende trascender los intereses particulares para llegar a acuerdos que afectan a los demás. Al respecto, señala Dryzek:

“...los problemas públicos requieren que se sitúe la calidad de la toma de decisiones en el centro del debate y la creación de foros públicos donde las preferencias particulares no se traten como

(1977). **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford: Oxford University Press; Pateman, Carole (1970). **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press; Offe, Claus; Preus, U. (1991). *Democratic Institutions and Moral Resources*. En: Held, David (1991). **Political Theory Today**. Cambridge, Polity Press; Dryzek, John (1990). **Discursive Democracy: Politics, Policy and Science**. Cambridge: Cambridge University Press; Elster, Jon (1991). **Deliberative Democracy**. Cambridge, MA.: MIT Press; Cohen, J. (1997). *Deliberation and democratic legitimacy*. In: Bohman, J.; Rehg, W. (eds.) (1997). **Deliberative Democracy**. Cambridge, MA.: MIT Press; Habermas, Jürgen (1998). **Facticidad Y Validez**. Madrid: Editorial Trotta.; Fishkin, J. (1991). **Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform**. New Haven: Yale University Press.; Castoriadis, Cornelius (2001) **Figuras de lo pensable**. Argentina: Fondo de Cultura Económica; Barber, Benjamín (2004) **Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época**. España: Almuraza.

³³ Offe, Claus; Preus, U. (1991). *Democratic Institutions and Moral Resources*. En: Held, David (1991). **Political Theory Today**. Cambridge, Polity Press, p.170 Citado por Held (2007), *op. cit.*, p.335.

algo predeterminado sino como transformable a la luz del descubrimiento del interés general mediante el debate y la justificación...”³⁴

Así, la legitimidad de los procesos políticos y las instituciones democráticas no está determinada únicamente por las elecciones o criterios de mayoría, sino por el hecho de que las decisiones políticas deben ser explicadas, razonadas y defendibles en público. La deliberación juega en este sentido un papel fundamental pues permite compartir información, conocimientos y entender los problemas desde otro punto de vista, así como “...sustituir el lenguaje del interés por el lenguaje de la razón...”³⁵ Cohen destaca que para que el ideal se pueda conseguir, los ciudadanos deben estar libres de factores que perturben sus razonamientos como son la desigualdad de poder, riqueza, educación o cualquier otro recurso que los coloque en situación desventajosa para un juicio en un debate razonado, público y competente.³⁶ Las condiciones del razonamiento no son, por supuesto, aquellas antes criticadas y vinculadas con la razón instrumental, sino más bien las que procuran un razonamiento imparcial; es decir, aquellas en las cuales se toman en cuenta y se valoran de forma abierta todos los puntos de vista.³⁷ Los defensores del modelo de democracia deliberativa proponen una serie de instituciones para profundizar en la deliberación, aun en el marco de la democracia representativa, como por ejemplo encuestas deliberativas,³⁸ días de deliberación, juicios ciudadanos, aplicación de tecnologías a la discusión de los temas (democracia electrónica), análisis de grupos y foros sobre asuntos públicos, programas de educación cívica y en general el fortalecimiento de los organismos y prácticas que fomenten la política deliberativa.

El modelo de la democracia deliberativa se refuerza con el concepto de autonomía. Cornelius Castoriadis entiende la autonomía como autogobierno, como la capacidad de darse sus propias leyes.³⁹ Por su parte, Benjamin Barber destaca el valor del

³⁴ Dryzek, John (1990). **Discursive Democracy: Politics, Policy and Science**. Cambridge: Cambridge University Press. P.54. Citado en: Held (2007). *Op. Cit.* p.337.

³⁵ Elster, Jon (1991). **Deliberative Democracy**. Cambridge, MA.: MIT Press. P.111. Citado en: Held (2007), *op. cit.*, p.340.

³⁶ Cohen, J. (1997). *Deliberation and democratic legitimacy*. In: Bohman, J.; Regh, W. (eds) (1997). **Deliberative Democracy**. Cambridge, MA.: MIT Press. En: Held (2007), *op. cit.*, p.341.

³⁷ Para ampliar se debería consultar la extensa obra de Habermas, por ejemplo: Habermas, Jürgen (1998). **Facticidad y Validez**. Madrid: Editorial Trotta.

³⁸ Fishkin, J. (1991). **Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform**. New Haven: Yale University Press.

³⁹ Castoriadis, Cornelius (2001) **Figuras de lo pensable**. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

autogobierno en su modelo de democracia fuerte, en el cual no debe existir ningún supuesto externo o independiente de los sujetos para la definición conjunta de las cuestiones comunes pues, a su modo de ver, la política democrática debe ser pragmática y autorreguladora.⁴⁰ En Held, “...la autonomía connota la capacidad de los seres humanos de razonar conscientemente, de ser reflexivos y autodeterminantes. Implica cierta habilidad para deliberar, juzgar escoger y actuar entre los distintos cursos de acción posibles en la vida privada al igual que en la pública...”⁴¹ Castells, por su parte, apunta que “...la construcción de una autonomía comunicativa tiene directamente que ver con el desarrollo de la autonomía social y política, un factor clave para fomentar el cambio social...”⁴²

Held, además, realiza una importante síntesis de varios autores con posturas complementarias y plantea el principio de autonomía de la siguiente manera:

*“...Los individuos deberían disfrutar de los mismos derechos (y, por consiguiente, de las mismas obligaciones) en la especificación del marco que genera y limita las oportunidades disponibles para ellos; esto es, deberían ser libres e iguales en los procesos de deliberación sobre las condiciones de sus vidas y para determinar dichas condiciones, siempre y cuando no utilicen este marco para negar los derechos de otros...”*⁴³

Pero el esfuerzo más significativo de este autor es precisar las condiciones de la aplicación de este principio de autonomía, retomando elementos del republicanismo desarrollista, el liberalismo y el marxismo. Held parte del modelo de democracia deliberativa y, por ende, hace un llamado a estudiar las condiciones de esa participación informada y esa deliberación. Concluye que la esfera pública debe dejar de ser el lugar donde se da la agregación de preferencias particulares para transformarse en un mecanismo que examina esas preferencias y selecciona aquellas que tienen en cuenta, los hechos, el futuro y los demás.

Esto introduce una dimensión temporal hasta ahora ausente en el debate de la democracia, la cual responde a la crisis ambiental: el problema de la representatividad

⁴⁰ Barber, Benjamín (2004) **Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época**. España: Almuraza, p.241.

⁴¹ Held (2007), *op. cit.*, p.371.

⁴² Castells (2009), *op. cit.*, p.532.

⁴³ Held (2007), *op. cit.*, p.372.

intergeneracional. Si el desarrollo sostenible supone no arriesgar las condiciones materiales de las futuras generaciones, ¿cómo se transforma ese ideal en términos de democracia? ¿Cómo diseñar un sistema político que tenga en cuenta las necesidades y preferencias de aquellas personas que aún no han nacido (y evidentemente no pueden participar), pero que se verán afectadas por las decisiones políticas del presente? Hasta ahora, la única respuesta sería que en la esfera pública se deberían tener en cuenta estas preferencias, es decir, que los ciudadanos de hoy conviertan en una demanda propia las necesidades y preferencias de los ciudadanos del mañana. También se debe tener en cuenta el surgimiento de partidos políticos “verdes” que defienden intereses relacionados con la sostenibilidad ambiental y que intentan recoger esas preferencias.

Más allá de esta interesante cuestión aún sin resolver, Held retoma otras condiciones para la aplicación del principio de autonomía, entre ellas, la participación efectiva para que los ciudadanos tengan la oportunidad definir y razonar sus preferencias en condiciones de igualdad y apertura. Esto implica que todos los ciudadanos deben tener las mismas oportunidades de incluir los temas de su interés en la agenda pública, lo que a su vez supone oportunidades suficientes e iguales de información para conformar sus preferencias. La agenda pública debe ser controlada entonces de forma democrática, aunque cómo se verá más adelante el rol de los medios de comunicación no siempre cumple ese ideal democrático. Asimismo, la noción de participación debe ampliarse para abarcar a todas las personas adultas con un interés legítimo de participar.⁴⁴ Al respecto, Held entiende que dicha noción de participación supone, a su vez, un proceso de doble democratización, pues se requiere transformar al Estado y a la sociedad civil. Esta perspectiva lleva la discusión al plano de las condiciones materiales que requiere la autonomía, pues “...*el poder de adoptar decisiones debe estar libre de las desigualdades y limitaciones impuestas por la apropiación privada del capital y otros recursos...*”⁴⁵ Así pues, este modelo de democracia deliberativa y autonomía requiere que todos los seres humanos puedan satisfacer las necesidades básicas para la vida, aunque para ello sea necesario poner límites a las formas actuales de capitalismo. Los derechos políticos deben estar ligados a los derechos sociales relacionados con “...*la reproducción, al cuidado de los*

⁴⁴ En estas condiciones Held se apoya en la obra de Dahl antes citada.

⁴⁵ Held (2007), *op. cit.*, p.388.

*niños, la sanidad y la educación, así como los derechos económicos para garantizar los recursos económicos y financieros necesarios para una autonomía democrática...”*⁴⁶

Es evidente que el modelo que actualmente prevalece en la mayor parte de los países democráticos del mundo es la democracia liberal representativa, modelo que, por cierto, presenta distintos matices en cada país. Aun así, es relevante dejar claro que para los efectos de este trabajo, y a pesar de que se parte de un modelo de democracia existente, se utilizará el modelo de democracia deliberativa y el principio de autonomía como parámetros de análisis y, en la medida de lo posible, de medición y comparación. La utilización de dicho modelo permite, por un lado, justificar la importancia de realizar estudios sobre asuntos específicos como el agua –estos son los contextos específicos de debate que dan pie a una decisión (acción u omisión)– para determinar, según parámetros de democracia, cómo ha sido ese proceso. Por otro lado, es preciso señalar que la utilización de un modelo de democracia deliberativa también alimenta el ideal normativo de que la democracia representativa –que resulta a menudo tan limitada– sea cuestionada e interrogada en una búsqueda permanente de una sociedad cada más autónoma.

Precisamente esos matices –sean estos elementos de democracia participativa, legal o pluralista– pueden ser considerados a la luz de investigaciones sobre el funcionamiento de un sistema político en particular. Ese campo de investigación se ha desarrollado en la última década bajo el nombre genérico de estudios sobre la calidad de la democracia.⁴⁷

Los estudios emprendidos en ese campo han buscado establecer, a partir de las distintas definiciones de democracia propuestas, aquellos elementos o dimensiones que resultan determinantes para considerar su calidad. Leonardo Morlino, por ejemplo, sugiere comprobar si las democracias cumplen con una definición mínima, que a manera

⁴⁶ *Idem*, p.390.

⁴⁷ Estos estudios nacen a partir de los trabajos sobre las transiciones y consolidaciones democráticas de las décadas de 1970, 1980 y 1990, los cuales dieron paso a inquietudes sobre el propio funcionamiento de estas democracias. Véase por ejemplo: Linz, Juan J.; Stephan, Alfred (1996). **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe**. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press; Leonardo Morlino. “Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis.” En: **Revista Española de Investigación Sociológica** (REIS). N°35, 1986, pp.7-61.; O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe (1986). **Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies**. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.

de umbral constituye el límite de lo que puede considerarse como democracia.⁴⁸ De acuerdo con este autor, una vez identificados los regímenes que cumplen con estas características mínimas es posible considerar la calidad de las democracias, la cual tiene que ver con tres elementos fundamentales: los procedimientos, los contenidos y los resultados.⁴⁹

Por su parte, el trabajo de Levine y Molina conlleva un esfuerzo práctico y comprehensivo por estudiar la calidad de la democracia en América Latina.⁵⁰ Su trabajo parte de una definición procedimental de la democracia como un “...sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y reglas del juego también iguales.”⁵¹ Los niveles de calidad de una democracia, entonces, están en función de tres factores: la decisión electoral, el proceso de las políticas públicas y la responsabilidad de los gobernantes.⁵²

Autores como O'Donnell, Vargas e Iazetta han planteado que debería existir una conexión entre el estudio del desarrollo humano, los derechos humanos y la democracia.⁵³ Esta conexión viene dada por la concepción compartida del ser humano como agente, que se define como la persona con autonomía suficiente y habilidades cognitivas para tomar las decisiones fundamentales de su vida y que se siente en control de la misma.⁵⁴

⁴⁸ La definición mínima es ...a) sufragio universal, masculino y femenino; b) elecciones libres, competitivas, periódicas, correctas; c) más de un partido; d) fuentes de información diferentes y alternas. Morlino, Leonardo (2005). **Democracia y democratizaciones**. México: Centro de Estudios de Política Comparada, p.42

⁴⁹ De esta forma, Morlino explica que “...una buena democracia o bien una democracia de calidad como aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos.”, *ibid*, p.260.

⁵⁰ Levine, Daniel; Molina, José Enrique (2007). *La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada*. En: **América Latina Hoy**. Vol.45, pp.17-46. Ediciones Universidad de Salamanca.

⁵¹ *Ibid*, p.19.

⁵² Levine y Molina entienden que: “...la calidad de la democracia viene dada por la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales, y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular.”, *ibid*, p.23.

⁵³ O'Donnell, Guillermo; Vargas Cullell, Jorge; Iazetta, Osvaldo M. (2004). **The quality of democracy. Theory and applications**. Notre Dame Indiana: University of Notre Dame Press, p.13.

⁵⁴ O'Donnell define un régimen democrático como aquel que incluye elecciones justas, institucionalizadas y los beneficios del sistema legal y cuya condición de institucionalizados y universales es fundamental. Esta definición también supone la ciudadanía política como una asignación universal de derechos y libertades relacionados con la posibilidad de elegir y ser electo, que solamente es posible si existen ciertas capacidades que habiliten a los individuos como agentes. Estas capacidades pasan por el cumplimiento de los derechos sociales y civiles, que en América Latina no han sido asegurados completamente, sobre todo en vista de sus condiciones estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión. De lo anterior se entiende que se requiere un contexto social y una institucionalidad efectiva, que además de proteger los derechos asegure también otros bienes públicos como la información variada, no monopolizada y sin censura. Además, esta definición presupone la existencia de un territorio que sirve de base material para determinar

La Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia ha sido un esfuerzo pionero por investigar este tema en Costa Rica con participación de los actores políticos.⁵⁵ El núcleo de la evaluación de la calidad pasa por “...la forma en la que la vida política y el desempeño institucional del país con un régimen democrático coinciden con las aspiraciones democráticas de los ciudadanos.”⁵⁶

A pesar de las diferencias existentes entre cada uno de los autores y el hecho de que nombren alguna dimensión de forma distinta o le den mayor importancia a una en detrimento de otra, las distintas aproximaciones para la valoración de la calidad de la democracia se pueden reinterpretar en una síntesis integradora.⁵⁷ La siguiente tabla muestra las principales dimensiones según cada autor y propone una síntesis que permite sugerir un enfoque más integral, combinando las áreas en las que parece existir acuerdo con otras más novedosas. Los autores concuerdan en la necesidad de que los gobernantes rindan cuentas de sus actos públicamente. En algunos enfoques se establece que dicha rendición de cuentas debe darse a través de las elecciones periódicas, pero ese “juicio mediante el voto” no parece suficiente para evitar los excesos que América Latina ha experimentado en el pasado.

Tabla 1.2: Síntesis de las dimensiones de análisis para la evaluación de la calidad de la democracia.

Dimensión	Morlino	Levine y Molina	O'Donnell	Auditoría
Sistema de justicia y respeto a la ley.	+	*	+	+
Rendición de cuentas (accountability).	+	+	*	*
Responsiveness o capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los	+	+	+	*

la condición de ciudadanía nacional y el apoyo de un sistema legal que asegura las libertades políticas que son condición necesaria para el régimen democrático, *ibid*, pp.20, 41, 48. Traducción propia.

⁵⁵ Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001). **Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia**. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

⁵⁶ Vargas Cullel, Jorge (2004). *Democracy and the quality of democracy*. En: O'Donnell, Guillermo; Vargas Cullel, Jorge; Iazzetta, Osvaldo M. (2004). **The quality of democracy. Theory and applications**. Notre Dame Indiana: University of Notre Dame Press, p.96. Traducción propia.

⁵⁷ De hecho, los párrafos anteriores han recogido solo una pequeña parte del debate sobre la calidad de la democracia, que como se puede ver está lejos de ser resuelto. Mainwaring, Scully y Vargas Cullel han propuesto recientemente medir dimensiones de éxito de la gobernanza democrática. Véase: Mainwaring, Scott; Scully, Timothy R.; Vargas Cullel, Jorge (2010). *Measuring Success in Democratic Governance*. En: Mainwaring, Scott; Scully, Timothy R. (2010). **Democratic Governance in Latin America**. Stanford, California: Stanford University Press.

Dimensión	Morlino	Levine y Molina	O'Donnell	Auditoría
ciudadanos y la sociedad civil.				
Participación ciudadana en las políticas públicas	*	*	*	+
Derechos humanos y libertades fundamentales.	+	*	+	+
Progresiva ampliación de igualdad política, social y económica (contexto social y desarrollo humano)	+	-	+	
Participación electoral, sistema electoral y partidos políticos	*	+	+	+
Soberanía (autonomía y política económica)	-	+	-	-
Ciudadanía (agencia) (habilitación ciudadana)	-	-	+	*
Gobiernos locales democráticos	-	-	-	+
Sociedad civil independiente y sujeta a control democrático de la ciudadanía.	-	-	*	+
La opinión pública expresa las preferencias ciudadanas de forma libre, oportuna, informada y equitativa.	-	-	*	+
Cultura cívica basada en valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional	-	*	*	+

Nota: El símbolo (+) significa que el autor considera esta dimensión en su modelo, el (*) que lo hace de forma implícita y el (-) que no la considera.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes citadas antes (Alpízar, 2012).

Como se puede derivar de esta síntesis, el rol de los partidos políticos en democracias de calidad no se puede menospreciar, toda vez que su adecuado funcionamiento en sus dimensiones de responsiveness, rendición de cuentas, competición electoral nacional y local son fundamentales. Ahora bien, como se ha explicado antes, estas funciones a menudo son completadas por otros actores o por otros canales no institucionalizadas lo que obliga a afinar su análisis.

Las dimensiones de desarrollo humano y derechos humanos son aceptadas por todos los autores, aunque algunos lo hagan de forma implícita. La discusión sobre los niveles de desarrollo humano y protección y respeto de los derechos humanos imprescindibles para la democracia se resuelve empíricamente cuando se parte de un enfoque de necesidades, lo que además resulta coherente con los postulados de la democracia deliberativa y el principio de autonomía.

Tal como lo explica Riechmann, las teorías sobre las necesidades humanas son relativamente recientes y plantean un importante desafío a la economía clásica. Según este autor “...las necesidades básicas serían, entonces, los factores objetivos indispensables para la supervivencia y la integridad psicofísica de los seres humanos.”⁵⁸ Martha Nussbaum, filósofa ligada al enfoque de desarrollo humano, postula una “teoría vaga y gruesa del bien” que permita dar “...cuenta de las funciones más importantes del ser humano, en función de las cuales se define la vida humana”.⁵⁹

Por lo anterior, se propone considerar la satisfacción de las necesidades que son indispensables para la vida como un criterio de calidad de la democracia que opera en

⁵⁸ Jorge Riechmann (1998) **Necesitar, desear, vivir**. Madrid: Los Libros de la Catarata, p. 12. Diversos autores precisan esta noción, por ejemplo Doyal y Gough establecen la salud física y la autonomía personal como las dos necesidades básicas cuya satisfacción permite que los seres humanos participen en la sociedad y persigan sus propios fines. Luego establecen necesidades intermedias que permiten satisfacer las básicas. Max-Neef ha recalcado la doble dimensión del enfoque de necesidades pues se les puede entender como carencia y privación o como potencia y capacidad y también aclara que existen necesidades y satisfactores de las necesidades. En este sentido se ha establecido el principio de precedencia que establece que las necesidades básicas de una persona tienen prioridad sobre las preferencias o deseos de otros seres humanos. En este punto hay una diferenciación entre las necesidades básicas como algo universal aunque construido socioculturalmente, y las preferencias o deseos, que no necesariamente son universales y menos indispensables para la vida humana. Herbert Marcuse sugirió distinguir entre necesidades verdaderas y falsas en función de si son definidas de forma autónoma por el sujeto o no. Véase: Len Doyal; Ian Gough (1994). **Teoría de las necesidades humanas**. Barcelona: Icaria. Manfred A. Max-Neef (1994). **Desarrollo a escala humana**. Barcelona: Icaria. Herbert Marcuse (1985). **El hombre unidimensional**. Barcelona: Planeta-Agostini.

⁵⁹ Martha Nussbaum (1998) *Capacidades Humanas y justicia social*. En: Riechmann, J. (1998), *op. cit.*, p.60. Según Nussbaum, los rasgos de la vida humana vienen determinados en primera instancia por el cuerpo humano y en un primer nivel define como básicas las siguientes características humanas: 1) Necesidad de comida y bebida; 2) Necesidad de alojamiento; 3) Necesidades y deseos sexuales; 4) Necesidad de movilidad. Luego establece otras propiedades de los seres humanos como la capacidad de placer y dolor, la facultad cognitiva, desarrollo infantil temprano, razón práctica, sociabilidad con otros seres humanos, relación con otras especies y la naturaleza, humor y sentido lúdico, separación entre individuos. Esto sería un segundo nivel de las capacidades humanas funcionales básicas: 1) Poder vivir una vida humana completa; 2) Poder tener buena salud (alimento y bebida, alojamiento, satisfacción sexual, movilidad); 3) Poder evitar el dolor y tener placer; 4) Poder usar los cinco sentidos (imaginar, pensar, razonar); 5) Poder amar, padecer sentir anhelos y gratitud; 6) Poder formarse una concepción del bien y reflexionar sobre la vida propia (razón práctica); 7) Poder vivir con y para otros, interacción familiar y social; 8) Poder relacionarse con la naturaleza; 9) Poder reír y divertirse; 10) Poder vivir la vida propia y la de nadie más. Nussbaum destaca que la sociabilidad y la razón práctica son pilares de esta concepción y sirven al cumplimiento de las demás. Cabe añadir que todos los autores mencionan la salud física como una necesidad básica para la vida humana y en ella destacan el valor del alimento y el agua como satisfactores.

dos vías. Primero, se debería considerar desde el punto de vista procedimental considerando la situación socioeconómica de las personas que participan o que no pueden participar por la insatisfacción de sus necesidades. Si bien existen enfoques recientes sobre medición de pobreza desde el punto de vista de la lógica de inclusión/exclusión, que podrían resultar pertinentes para este tipo de análisis⁶⁰, el enfoque de necesidades humanas básicas también permite considerar los resultados de la democracia en el tanto el modelo de democracia representativa y aún más la democracia deliberativa parten del supuesto de que las personas tienen las oportunidades de vivir una vida digna. Como se explicó en la introducción, a partir de Lukes la democracia y la dominación son incompatibles.⁶¹ Así, resulta justificado agregar como un parámetro para la valoración de la calidad de la democracia la consideración de cómo el sistema político de un país (sus decisiones y omisiones) busca contribuir a la satisfacción de las necesidades humanas básicas de los habitantes de su territorio y con ello evitar la dominación.⁶²

1.3 Las fases del ciclo de las demandas políticas

En la sección anterior se explicaron las bases teórico-conceptuales del modelo y se justificó la idea de concentrar el análisis en las demandas políticas de los actores. Ahora se intenta detallar en qué consiste cada una de las cuatro fases del ciclo de las demandas políticas y presentar las dimensiones más relevantes para el análisis.

1.3.1 Proceso de construcción/destrucción de las demandas de los actores políticos

La comprensión más amplia del poder que se utiliza en esta investigación obliga en primer lugar a estudiar la forma en que los intereses y/o preferencias se convierten en

⁶⁰ Pérez Sáinz, Juan Pablo, Mora Salas, Minor (2007). **La persistencia de la miseria en Centroamérica**. San José: FLACSO Costa Rica.

⁶¹ Lukes (2007), *op.cit.*, p.143

⁶² Es necesario destacar que la satisfacción de las necesidades básicas no depende únicamente de las decisiones, acciones y omisiones de un sistema político, sino también de elementos individuales e internacionales que no necesariamente pasan por el ámbito de influencia de los gobiernos. Aun así, se parte del ideal de que la democracia, considerada de forma sustantiva, requiere la satisfacción de las necesidades básicas y al mismo tiempo las debe asegurar.

demandas políticas. Ya se había definido antes que un interés se convierte en una demanda cuando un actor lo articula políticamente frente a otros actores y/o instituciones. Ahora resulta relevante considerar de qué forma puede suceder esto.

En primer lugar es evidente que se parte de una separación analítica entre el accionar de los grupos (sociedad civil) y el Estado. Habermas denomina sociedad civil al núcleo no económico y no estatal de asociaciones voluntarias, que sirve de puente entre las acción comunicativa del mundo de la vida con la opinión pública. Así,

“...la sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o voz, la transmiten al espacio de opinión pública-política. El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados.”⁶³

De esta forma, la red de acciones comunicativas cotidianas que constituyen el mundo de la vida, son la fuente de creación de las necesidades, intereses y situaciones cotidianas que son discutidos e intersubjetivamente elaboradas hasta que son “construidas” como un problema por parte de un actor político. Según Habermas, la problematización implica que se genere algún tipo de controversia en la opinión pública respecto del asunto en cuestión.⁶⁴ Para efectos empíricos, lo anterior obliga a indagar el proceso de creación de la demanda desde su génesis en el mundo de la vida y su posterior problematización reflejada en algún espacio de la opinión pública. Esto obliga a seguir la trayectoria de los temas en las dimensiones empíricas de la estructura organizativa de los actores políticos para comprobar cómo fue el proceso de construcción de las demandas. Tomando en cuenta la posibilidad de que algunos temas sean más bien desactivados o “destruidos”, se

⁶³ Jürgen Habermas (1998). **Facticidad y validez**. Madrid: Editorial Trotta. P.447. En este punto Habermas se apoya en: T. Smith (1991). **The role of ethics in Social Theory**. New York: Albany.

⁶⁴ *Op. cit.*, p.437.

debe indagar también en aquellos asuntos que no pasaron la primera esclusa de la organización interna.

En suma, la idea de que existen actores que recogen esas constelaciones de problemas del mundo de la vida y los llevan al espacio público para su problematización, da origen a la primera fase del ciclo de las demandas políticas. A esto se le denomina entonces el proceso de construcción y destrucción de las demandas políticas, el cual, por cierto, da cuenta de la transformación de un interés compartido por un grupo en una reivindicación política y/o de la selección de un asunto particular en detrimento de otros (destrucción). Esta primera fase supone el paso del asunto del mundo de la vida a la esfera de la opinión pública.⁶⁵ En esta fase no se descarta el papel de los partidos políticos en la construcción de la agenda pública ni su influencia ideológica en determinados asuntos, así como el rol de los medios de comunicación en la selección de los temas más relevantes y la elaboración discursiva de los marcos de interpretación (agenda setting, priming y framing).

Cabe destacar que los intereses comunes a los actores pueden ser variados, pero que la construcción de las demandas implica una lucha simbólica para que una determinada interpretación de la realidad, ya sea como oportunidad o como amenaza, se imponga en el seno del grupo y sea planteada a la opinión pública y la institucionalidad en forma de demanda.

La comprobación empírica del proceso de construcción de las demandas por parte de los actores políticos implica primero la revisión de las oportunidades políticas.⁶⁶ Esto se contrasta con criterios de calidad de la democracia como condiciones previas para la discusión de los asuntos públicos de forma democrática. También supone tener en cuenta los marcos cognitivos de los actores políticos, porque es allí donde los asuntos del mundo de la vida son elaborados intersubjetivamente en discursos ideológicos específicos a ese

⁶⁵ Castoriadis también apoya una distinción similar pues distinguen entre “...*oîkos*, los asuntos estrictamente privados; el *agora*, la esfera privada/pública, el lugar donde los ciudadanos se encuentran fuera del dominio público; y la *ekklesia*, la esfera pública/pública, es decir, en un régimen democrático, el lugar donde se delibera y se deciden los asuntos comunes...” Ver: Castoriadis, Cornelius (2001) **Figuras de lo pensable**. Argentina: Fondo de Cultura Económica, p.152.

⁶⁶ El concepto de las *oportunidades políticas* es definido por Tarrow como el conjunto de “...señales continuas –aunque no necesariamente permanentes, formales o a nivel nacional– percibidas por los agentes sociales o políticos que les animan o desaniman a utilizar recursos con los que cuentan para crear movimientos sociales.” Tarrow, Sidney (1999). *Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales*. En: McAdam, Doug; McCarthy, John; Zald, Mayer (1999, 1996). **Movimientos sociales: perspectivas comparadas**. Madrid: Ediciones Istmo, p.89.

tema.⁶⁷ Esos procesos de construcción intersubjetiva ocurren de forma colectiva, por lo que es necesario también estudiar las estructuras organizativas de los grupos; por ejemplo, si los asuntos se discuten en una asamblea abierta o cerrada.⁶⁸ Desde el punto de vista de la democracia, en ambos casos interesa comprobar si los discursos –la transformación del interés en una demanda y las representaciones ideológicas y simbólicas asociadas a ella– han sido contruidos de forma deliberativa según el principio de autonomía. Ese proceso de construcción de las demandas además tiene consecuencias democráticas para los actores, para la esfera pública y para las propias instituciones.⁶⁹

⁶⁷ Los marcos cognitivos encuadran simbólicamente la acción, por lo que algunos autores se refieren a ellos como procesos enmarcadores o marcos de acción: Por ejemplo Klandermans lo describe como “...*el proceso en el cual los actores sociales, los medios de comunicación y los miembros de una sociedad interpretan conjuntamente, definen y redefinen el estado de las cosas*”. Klandermans, Bert (1997). **The Social Psychology of the Protest**. Oxford: Blackwell, p.44.

⁶⁸ En el debate teórico se suele hacer una distinción entre el concepto de estructuras de movilización y estructuras organizativas con la intención de dar cuenta del menor o mayor grado de organicidad de un grupo, pero en general se hace referencia a los canales de comunicación y acción, ya sea informales o formales. En el caso de los grupos más consolidados, es claro que cuentan con estructuras organizativas y mecanismos instituidos de decisión y acción. Véase por ejemplo: Krieski, Hans Peter (1999). *La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político*. En: McAdam, Doug; McCarthy, John; Zald, Mayer (1999, 1996). **Movimientos sociales: perspectivas comparadas**. Madrid: Ediciones Istmo, pp.221-261.

⁶⁹ El análisis de los grupos en función de las consecuencias democráticas se debe a Mark Warren, quien sugiere estudiar los tres tipos de efectos para la democracia que pueden generar las asociaciones: 1) Efectos de desarrollo de los participantes (*developmental effects*), que tienen que ver con los beneficios que obtienen los individuos que participan en asociaciones en términos de: la información y su uso efectivo para ejercer la ciudadanía; las habilidades políticas como hablar en público, debatir, establecer negociaciones, comprometerse en soluciones conjuntas e imaginar salidas para situaciones de crisis, entre otras; virtudes cívicas como atender las reglas acordadas colectivamente, confianza social, respeto a los derechos y buena fe en los demás; habilidades críticas para establecer una opinión cognitiva fundamentada y someterse al escrutinio público. Estos efectos en el desarrollo de los participantes estarían relacionados, según Warren, con el ejercicio de la autonomía individual, que define como “...*la capacidad de participar en una evaluación crítica de sí mismo y los demás, de participar en procesos de razonamiento, de llegar a criterios que se pueden defender en discusiones públicas, capacidades que son, en el fondo, delicados y apreciables logros sociales y políticos*.”; 2) Efectos sobre la esfera pública, relacionados con la autonomía política –la capacidad de una sociedad de decidir sobre su futuro de forma colectiva–, y el poder comunicativo. Así, la esfera pública se refiere a los espacios sociales donde se genera el poder comunicativo y se ejerce la autonomía política. Las asociaciones generan efectos en la esfera pública de varios tipos: conectan la esfera individual con la colectiva generando con ello comunicación pública y deliberación; permiten la representación simbólica, que es previa al reconocimiento político, de las diferencias en las sociedades; permiten la representación de las cosas en común.; 3) Efectos institucionales, que son complementarios y/o subsidiarios de los dos anteriores y se pueden distinguir en: representación política, relacionada con las condiciones efectivas de representación de las demandas de las asociaciones y su impacto en las instituciones; resistencia, tiene que ver con la capacidad de las asociaciones de enfrentar su representación contra el poder, ya sea por sus capacidades de representación o por otros recursos como el dinero o los votos; subsidiariedad, ocurre cuando las asociaciones realizan funciones o brindan servicios de forma más efectiva que el Estado o el mercado; coordinación y cooperación, se refiere al rol de las asociaciones en sus relaciones con las instituciones políticas; legitimación democrática, pues las asociaciones pueden generar el consenso informado y la autoridad moral necesarias para la autonomía política. Warren, Mark E. (2001). **Democracy and Association**. Princeton: Princeton University Press.

En la siguiente tabla (1.2) se propone entonces una síntesis de las dimensiones para el estudio de los actores en conjunto con las dimensiones y parámetros de calidad de la democracia que se han analizado según los autores anteriormente citados. Vale destacar que se realiza un esfuerzo por adaptar las dimensiones de calidad usualmente utilizadas para el conjunto del régimen político y aplicarlas a la gestión de los asuntos públicos. Este es sin duda un ejercicio sintético de cierto riesgo, pero se espera que el trabajo empírico posterior permita dar cuenta de las complejidades del proceso y, sobre todo, que estas dimensiones y parámetros sirvan luego como guías para el análisis de los resultados.

Tabla 1.3: Propuesta de dimensiones de los actores y calidad de la democracia en la primera fase (PCDD)

Dimensiones para el estudio de los actores	Dimensiones de calidad de la democracia como régimen político	Parámetros para la valoración de la gestión de los asuntos públicos desde el punto de vista de la democracia
Oportunidades políticas	<p>Sistema de justicia y respeto a la ley.</p> <p>Gobiernos locales democráticos.</p> <p>Participación electoral, sistema electoral y partidos políticos.</p> <p>Derechos humanos y libertades fundamentales.</p> <p>Progresiva ampliación de igualdad política, social y económica (contexto social y desarrollo humano)</p>	<p>Condiciones previas para la discusión libre de los asuntos públicos. Se deben constatar bajo el parámetro de “cumplimiento de la ley”.</p> <p>Satisfacción de las necesidades humanas básicas (ausencia o presencia de dominación) como condición (habilitación ciudadana) de la deliberación y la aplicación del principio de autonomía.</p>
Procesos enmarcadores / marcos cognitivos	Cultura cívica basada en valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional	Discursos contruidos de forma deliberativa bajo parámetros democráticos (principio de autonomía).
Estructura de movilización / Estructura organizativa	Sociedad civil independiente y sujeta a control democrático de la ciudadanía.	<p>Discursos contruidos de forma deliberativa bajo parámetros democráticos (principio de autonomía).</p> <p>Características de la estructura organizativa de los actores</p>

Dimensiones para el estudio de los actores	Dimensiones de calidad de la democracia como régimen político	Parámetros para la valoración de la gestión de los asuntos públicos desde el punto de vista de la democracia
		(funcionamiento en términos democráticos).
		Independencia de actores.
		Rendición de cuentas de los actores.
Consecuencias democráticas	Ejercicio de la ciudadanía	Efectos sobre los participantes
		Efectos sobre la esfera pública
		Efectos institucionales

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012).

1.3.2 Articulación y desarticulación de las demandas de los actores políticos (ADD)

Una vez que los actores han construido sus demandas, estas deben pasar por el espacio público-político, donde confluyen distintos problemas que requieren ser resueltos por el sistema político. Se debe recordar que –siguiendo de nuevo a Habermas– el sistema político está conectado con el mundo de la vida a través del espacio de la opinión pública y éste, a su vez, es el encargado de perseguir fines comunes y regular conflictos propios de la integración social. El sistema político, y los partidos políticos como parte suya, ocupa un lugar asimétrico y superordinado en la sociedad.⁷⁰

Por ello, los actores políticos colocan sus demandas en un espacio público donde colisionan o se apoyan en las demandas de los otros actores políticos que también pretenden que las instituciones del sistema político resuelven sus peticiones. Castells define el espacio público como “...el espacio de la interacción social y significativa donde las ideas y los valores se forman, se transmiten, se respaldan y combaten...”⁷¹ En razón de lo anterior, se habla de la articulación y desarticulación de las demandas políticas, que ya no depende únicamente de los actores en sí mismos, sino de las complejas interrelaciones que ocurren entre los distintos actores, los medios de comunicación, la opinión pública, los partidos políticos y las instituciones políticas.

⁷⁰ Habermas, (1998), *op. cit.*, p.468.

⁷¹ Castells (2009), *op. cit.*, p.394.

De nuevo, en este caso la comprobación empírica del proceso de articulación y desarticulación de las demandas de los actores políticos pasa por una revisión de las trayectorias de las demandas en el espacio público, su reelaboración discursiva frente a los otros actores y discursos y su vigencia dentro de la agenda pública. En virtud de lo anterior, Habermas sugiere estudiar el proceso de construcción de la agenda pública a partir de tres modelos: 1) los temas nacen desde adentro del sistema político (partidos políticos) y pueden contar o no con el apoyo de la opinión pública (*inside access*); 2) los temas nacen de adentro pero requieren movilizar el apoyo la opinión pública (*mobilization model*); 3) fuerzas externas al sistema político logran colocar un tema en las discusiones formales, ya sea porque articulan una vulneración de intereses, hacen extensivo el asunto a otros interesados y crean presión (*outside initiative model*).⁷²

Castells, por su parte, enfatiza en las características actuales de la relación de los medios de comunicación con el espacio público y las personas. Según su lectura y las investigaciones más recientes, esto puede ocurrir por medio del establecimiento de la agenda (agenda setting), la priorización (priming) o el enmarcado (framing). El establecimiento de la agenda “...se refiere a la asignación de una especial relevancia a un asunto particular o un conjunto de informaciones por parte de la fuente del mensaje con la expectativa de que la audiencia prestará una mayor atención al contenido y formato del mensaje...”⁷³ De esta manera los medios deciden sobre lo que deben pensar las personas. La priorización ocurre cuando “...el contenido de la noticia sugiere a la audiencia que deben utilizar determinados asuntos como referencia para evaluar la actuación de los líderes y los gobiernos...”⁷⁴ Por otra parte, el enmarcado pretende activar la mente y sus redes neuronales para facilitar la relación de la estructura narrativa de la noticia con marcos cognitivos ya conocidos. Así, el enmarcado se puede definir como el proceso de “...seleccionar y resaltar algunos aspectos de los acontecimientos o asuntos y establecer relaciones entre ellos con el fin de promover una determinada interpretación, evaluación

⁷² Habermas (1998), *op. cit.*, p.460. El esquema es tomado de: R.Cobb; J.K. Ross y M.H. Ross. “Agenda building as Comparative Political Process”. En: **American Political Science Review**. Núm. 70 (1976), pp. 126-138.

⁷³ Castells (2009), *op. cit.*, p.216-217.

⁷⁴ Scheufele, Dietram A.; Tewksbury, David (2007). *Framing, Agenda Setting and Priming. The Evolution of Three Media Effects*. En: **Journal of Communication**. 57 (1), pp.9-20. Citado en: Castells (2009), *op. cit.*, p.217.

y/o solución..."⁷⁵ En todos los casos, el procedimiento empírico es seguir la línea de vida del asunto y/o noticia en la opinión pública y eventualmente en los escenarios de decisión. El espacio público se convierte entonces en el lugar de la deliberación y sirve como mecanismo de discusión y selección de las preferencias colectivas.

El estudio de esta fase se realiza de nuevo buscando una doble comparación empírica entre las dimensiones de los actores y los parámetros de calidad de la democracia. En términos de las oportunidades políticas se requiere asegurar que la sociedad civil funcione de forma independiente y libre, con participación efectiva y en condiciones de igualdad. Esta misma dimensión de calidad de la democracia opera a lo interno de los grupos, pues el funcionamiento de la organización también debe cumplir con estos criterios de calidad. La aspiración democrática de que la opinión pública exprese las preferencias ciudadanas de forma libre, oportuna, informada y equitativa también requiere de un análisis desde las oportunidades políticas y desde las estructuras organizativas. La dimensión de las oportunidades políticas supone que las personas tengan las capacidades humanas necesarias para participar de la opinión pública, que exista acceso libre, oportuno y equilibrado a la información y que los medios de comunicación permitan un tratamiento equitativo de las demandas. Como se explicó antes, la articulación de las demandas de los actores implica colisiones o apoyos de otros actores, lo que a su vez obliga al titular de la demanda a reinterpretar esos apoyos o amenazas en términos simbólicos e ideológicos (marcos cognitivos). En ese sentido, es preciso comprobar de nuevo cómo han sido los procesos enmarcadores de los grupos en esta fase, para dilucidar si han cumplido con el parámetro de que los discursos hayan sido reconstruidos de forma deliberativa bajo parámetros democráticos (principio de autonomía). Esto también implica la revisión de la estructura organizativa de los grupos.

Finalmente se debe analizar de qué forma el paso de la demanda y la experiencia del grupo en esta fase se traducen en efectos democráticos para los propios participantes, sobre la misma esfera pública y sobre la legitimidad de las instituciones. La Tabla 3.2 resume la discusión anterior y recoge las dimensiones de estudio de los actores y de calidad de la democracia.

⁷⁵ Entman, Robert (2004). **Projections of Power, Framing News, Public Opinion and U.S. Foreign Policy**. Chicago: Chicago University Press. P. 5. En: Castells (2009), *op. cit.*, p.218.

Tabla 1.4: Dimensiones de análisis para la fase 2 Articulación y desarticulación de las demandas de los actores políticos.

Dimensiones para el estudio de los actores	Dimensiones de calidad de la democracia como régimen político	Parámetros para la valoración de la gestión de los asuntos públicos desde el punto de vista de la democracia
Oportunidades políticas	Sociedad civil independiente y sujeta a control democrático de la ciudadanía.	Existen espacios institucionales e informales para la participación. Los actores participan en igualdad de condiciones. La participación es efectiva. Los actores expresan sus preferencias libremente.
Estructura de movilización/ Estructura organizativa	Sociedad civil independiente y sujeta a control democrático de la ciudadanía.	Características de la estructura organizativa de los actores (funcionamiento en términos democráticos). Independencia de actores. Rendición de cuentas de los actores.
Oportunidades políticas	La opinión pública expresa las preferencias ciudadanas de forma libre, oportuna, informada y equitativa.	Satisfacción de las necesidades humanas básicas (ausencia o presencia de dominación) como condición (habilitación ciudadana) de la deliberación y la aplicación del principio de autonomía. Existe acceso libre, oportuno y equilibrado a la información. Los medios de comunicación permiten un tratamiento equitativo de las demandas.
Estructura de movilización/ Estructura organizativa	La opinión pública expresa las preferencias ciudadanas de forma libre, oportuna, informada y equitativa.	Características de la estructura organizativa de los actores (funcionamiento en términos democráticos). Independencia de actores. Rendición de cuentas de los actores.
Procesos enmarcadores / marcos cognitivos	Cultura cívica basada en valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional.	Discursos contruidos de forma deliberativa bajo parámetros democráticos (principio de autonomía).
Estructura de	Cultura cívica basada en	Discursos contruidos de forma

Dimensiones para el estudio de los actores	Dimensiones de calidad de la democracia como régimen político	Parámetros para la valoración de la gestión de los asuntos públicos desde el punto de vista de la democracia
movilización / Estructura organizativa	valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional.	deliberativa bajo parámetros democráticos (principio de autonomía).
Consecuencias democráticas	Ejercicio de la ciudadanía	Efectos sobre los participantes Efectos sobre la esfera pública Efectos institucionales

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012).

1.3.3 Procesamiento institucional de las demandas (PID)

Las demandas planteadas y articuladas por los actores políticos pretenden, lógicamente, ser incorporadas dentro del sistema político por las instituciones del Estado. Así, el procesamiento institucional de las demandas se refiere a todas aquellas acciones u omisiones de las autoridades gubernamentales en relación a las demandas planteadas por los actores políticos. En este punto resulta lógico entender que estas demandas que forman parte de la agenda pública no se componen únicamente de aquellas perseguidas por los grupos de presión, los movimientos sociales y las organizaciones comunales, sino que engloban también temas planteados por los partidos políticos, los medios de comunicación o incluso las mismas autoridades del sistema político.⁷⁶

Las interrelaciones entre los actores de la sociedad civil y el Estado o el sistema político han sido estudiadas desde diversas perspectivas, principalmente el pluralismo, el corporatismo y el marxismo. Esos debates han perdido fuerza bajo una especie de hegemonía de conceptos relacionados con la gobernanza, heredera del pluralismo. De acuerdo con Aguilar, frente a la pérdida de hegemonía del Estado el concepto de gobernanza describe “...la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios

⁷⁶ Ver por ejemplo los tres modelos sugeridos por Habermas y reseñados en la sección anterior. En: Habermas (1998), *op. cit.*, p.460.

públicos..."⁷⁷ El proceso de la gobernanza supone entonces que los actores sociales deciden la coordinación de los asuntos colectivos "*...su sentido de dirección y su capacidad de dirección.*"⁷⁸

Sin embargo, el concepto de gobernanza topa con un obstáculo fundamental cuando se le contrasta con la realidad política de cualquier país, y es que difícilmente los actores liberados de la autoridad superordinadora del Estado se comporten de manera responsable, auto-regulada, contenida y cooperativa. Precisamente, las principales críticas que se le han planteado al pluralismo –y en consecuencia a la gobernanza– apuntan a que la aplicación de una lógica similar a los mecanismos del mercado para los asuntos políticos resulta desatinada pues se trata de fenómenos completamente distintos.⁷⁹ Más allá del debate normativo, resulta valioso preguntarse cómo operan estos procesos en la realidad de los países y, concretamente, analizar cómo se interrelacionan los actores sociales con las instituciones políticas.

Precisamente los trabajos de Jessop, que forman parte de una tradición iniciada por Poulantzas, Gramsci y Foucault, entre otros, permiten estudiar esta intermediación desde una perspectiva estratégica relacional que entiende que los actores escogen determinados temas y acciones de forma selectiva y en relación con los otros actores y las instituciones, y que el entramado institucional también se comporta con una lógica selectiva, estratégica y relacional. Así, una visión dinámica, estratégica y selectiva permite dar cuenta de las consecuencias y desenlaces de la interrelación entre las instituciones y los actores políticos, esto es, en su lógica relacional.⁸⁰

Así, el estudio de las demandas permite situar el debate en el plano empírico para indagar todas las variantes que puedan ocurrir en los intercambios entre las instituciones y los actores políticos. De esa manera diversos autores han indagado cómo ocurren estas interacciones en determinados ámbitos de políticas públicas o temas específicos. Para el caso de Costa Rica, por ejemplo, varios investigadores han realizado estudios sobre los intereses de cámaras empresariales, sus vínculos oficiales y no oficiales con los partidos

⁷⁷ Aguilar, Luis. (2008). **Gobernanza y gestión pública**. México: Fondo de Cultura Económica, p.84.

⁷⁸ *Ibid*, p.90.

⁷⁹ Véase por ejemplo: Monedero, Juan Carlos (2009). **El gobierno de las palabras: política para tiempos de confusión**. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

⁸⁰ Jessop, Bob (2008). **State Power**. UK: Polity Press. Ver también: Tilly, Charles; Tarrow, Sidney (2007). **Contentious Politics**. USA: Paradigm Publishers. Estas herramientas analíticas se ampliarán más adelante.

políticos, las instituciones públicas, los mecanismos legales de coordinación corporatista, espacios de concertación y/o participación existentes.⁸¹

Así pues, un concepto que permite indagar la forma en que las demandas políticas son procesadas por el sistema político se puede encontrar en Joan Prats, quien considera que la inclusión simétrica de los actores en la discusión y decisión de los asuntos públicos es una condición de democracia.⁸² De esto podemos derivar una dimensión empírica interesada en investigar si las demandas de los actores han seguido un proceso asimétrico o simétrico de inclusión. Bingham Powell entiende este proceso como la agregación de intereses que define como “...*el proceso de considerar y escoger entre posibles políticas impulsadas por los grupos...la agregación democrática de las preferencias en políticas públicas toma en cuenta de forma equitativa todas las preferencias.*”⁸³

En este punto resulta relevante considerar el papel de los partidos políticos como mecanismo clásico para la agregación de las preferencias de los ciudadanos. De acuerdo con Schmitter es posible identificar cuatro funciones en los partidos políticos modernos: la estructuración electoral, la integración simbólica, la función gubernamental y la agregación de intereses.⁸⁴ La estructuración electoral se refiere a la capacidad de los partidos políticos de designar candidatos para los puestos públicos, organizar campañas políticas para la promoción de los mismos y permitir de esa forma la competencia electoral con una base territorial. Los partidos políticos les ofrecen a los ciudadanos un conjunto de opciones para que ellos escojan según su conveniencia.⁸⁵ La función gubernamental está asociada al eventual triunfo del partido político en las elecciones. En ese caso el partido debe tener la capacidad de llevar a los funcionarios electos y, además, al conjunto de dirigentes no elegidos por las urnas pero que son necesarios para formar un gobierno.⁸⁶ Esta función también supone que el partido político tiene la capacidad de participar y dirigir –en caso de tener mayoría para ello– el proceso legislativo. La integración simbólica tiene que ver con la ideología del partido, dado que este reúne un

⁸¹ Véase la introducción para las referencias completas.

⁸² Prats, Joan (2004). *De la burocracia al management y del management a la gobernanza*. En: **Instituciones y Desarrollo**. Num.3.

⁸³ Powell, Bingham (2007). *Aggregating and representing political preferences*. En: Boix, Carles; Stokes, Susan (eds.) (2007). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford-New York: Oxford University Press, p.653. Traducción propia.

⁸⁴ Schmitter, Philippe (1997). **Intermediaries in the Consolidation of Neo-Democracies: the Role of Parties, Associations and Movements**. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

⁸⁵ *Idem*, p. 10.

⁸⁶ Se puede consultar también: Hans-Jürgen Puhle (2007). *Crisis y cambio de los partidos catch-all*. En: Montero (2007), *op. cit.*

conjunto de ideas, metas y símbolos que presenta a la ciudadanía como guía de su acción y su oferta electoral. La función de agregación de intereses es definida por Schmitter como:

“...la capacidad de agregar intereses y pasiones de una porción significativa de la ciudadanía y canalizar las expectativas de estos individuos, familias, empresas, asociaciones y movimientos a través de su proceso interno para luego producir un programa de políticas públicas que satisfaga las demandas generales de sus constituyentes...”⁸⁷

Para los efectos de este trabajo, las últimas dos funciones son las más relevantes pues de alguna manera están en el núcleo de la definición de participación política. La integración simbólica tiene que ver con la producción de discursos ideológicos y la construcción de representaciones frente a determinadas situaciones, problemas u oportunidades que surgen en toda sociedad. La función de agregación de intereses supone que las personas siguen el camino tradicional de las demandas en la representación política de sus intereses. De ser así, los partidos políticos se convierten en una especie de esclusa política de las demandas, ya sea para facilitar la discusión y eventual decisión de una demanda o para bloquear la demanda de un actor rival o representado por un partido político de la oposición.⁸⁸

El mismo Schmitter y otros autores como Alessandro Pizzorno han cuestionado si realmente los partidos políticos siguen cumpliendo con sus funciones elementales de integración simbólica y agregación de intereses.⁸⁹ De acuerdo con Schmitter, esto no ocurre y más bien la intermediación de intereses se realiza por otros mecanismos. Puhle por otra parte afirma que “...(A)l contrario que los grupos de interés o las instituciones de articulación de intereses, los partidos no se limitan a representar a un sector específico del país...(E)n un régimen democrático, los partidos políticos son los principales mediadores

⁸⁷ Schmitter (1997), *op. cit.*, p.11. Traducción propia.

⁸⁸ En la obra clásica de Sartori se identifican tres funciones: canalización, expresión y comunicación. Véase: Sartori, Giovanni (2009). **Partidos y sistemas de partidos**. Madrid: Alianza Editorial, cap.3.

⁸⁹ Véase: Pizzorno, Alessandro (1988). *Los intereses y los partidos en el pluralismo*. En: Berger, Suzanne (1988). **La organización de los grupos de interés en Europa. El pluralismo, el corporatismo y la transformación de la política**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Sobre la representatividad, véase: Manin, Bernard (1998). **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial

*entre los votantes y sus intereses, por un lado, y las instituciones encargadas de los procesos de toma de decisión, por el otro.*⁹⁰ Ninguna de estas posturas teóricas, sin embargo, fueron formuladas para el caso costarricense por lo que este asunto más bien requiere de investigación empírica para comprobar cómo funciona este tema en el país y en un momento específico. Esto último es una justificación más para plantear el modelo. Aun así, cabe esperar que los actores políticos –grupos de presión, movimientos sociales y organizaciones comunales– tengan en cuenta las oportunidades políticas que les presentan los partidos políticos. Estas oportunidades políticas para colocar sus demandas podrían ocurrir como un eco legislativo, esto es, la capacidad de los partidos de trasladar las demandas al ámbito de discusión y producción legislativa.⁹¹ Pero también es factible que los partidos políticos brinden apoyo a los actores ya sea a través de sus cuadros técnicos –por ejemplo para presentar un recurso legal– o por medio de las maquinarias de clientelismo político. Una tercera opción a considerar es que los representantes de estos actores –miembros activos de un grupo– utilicen a los partidos políticos como plataformas electorales que les permitan ocupar puestos de decisión en las instituciones políticas de relevancia para las demandas del grupo. De esta forma se convierten en los embajadores directos de los intereses del grupo que representan.⁹²

Es importante destacar que esta fase de procesamiento institucional de las demandas está directamente relacionada con la configuración histórica del Estado y en concreto con la administración pública, el estudio de la gestión y los instrumentos institucionales para dar respuesta a las demandas. Es evidente que la primera posibilidad es que la demanda de un actor político sea ignorada o rechazada, pero si es considerada –ya sea de forma simétrica o asimétrica en relación a otras– podría rastrearse su ciclo de vida en el accionar del Estado o más precisamente de la institución política específica frente a la cual se plantea la reivindicación.

En efecto, el concepto de gestión tiene una connotación concreta que habla de las actividades y acciones que se realizan para resolver un asunto o conseguir una meta.⁹³ Como se puede ver, esta definición permite pasar de la abstracción de la política -definida

⁹⁰ Puhle (2007), *op. cit.*, p.71.

⁹¹ Se agradece a Carlos Sojo por la discusión sobre esta idea.

⁹² Alpízar R., Felipe (2007). **La influencia del poder en la política comercial de Costa Rica: el caso de los lecheros en el TLC con México**. Editorial de la Universidad de Costa Rica. 2007, p.125.

⁹³ Real Academia Española (2006). **Diccionario esencial de la lengua española**. España: Espasa Calpe, p.725.

en términos generales como la gestión de los asuntos comunes- a un nivel de concreción mayor, que comprende las actividades y acciones para conseguir una meta. Cabe señalar que en la definición de gestión existe ya un consenso previo sobre lo que se debe gestionar y cuáles son las metas que se deben alcanzar, proceso político que no puede escapar a este análisis.

El núcleo de la definición de gestión es entonces un conjunto de arreglos y acciones que se llevan a cabo para conseguir ciertos objetivos de interés para un grupo de personas, una comunidad y/o una sociedad. Cuando se trata de recursos naturales se le agrega una concepción de representación inter-generacional, el cual remite a asuntos que afectan a las personas que aún no han nacido. El Proyecto Estado de la Nación en su sexto informe construyó un concepto de gestión ambiental, que define como

“...las acciones relacionadas con la conservación y uso de los recursos naturales... gestión implica que esas acciones se hacen por encargo, es decir, en representación de alguien o algo. La sociedad costarricense contemporánea administra el patrimonio natural del país, en nombre de las futuras generaciones, pero sin que estas puedan opinar al respecto...”⁹⁴

La gestión se debe considerar como un proceso dinámico, que se realiza a través de dos vías. Por un lado, se trata de los arreglos institucionales que operan desde el Estado hacia los habitantes del país. En un plano formal se encuentra la constitución política de un país como expresión de un acuerdo para regular los elementos fundamentales de la convivencia y las instituciones políticas para regularla. Este marco general se completa con las distintas leyes que regulan aspectos más específicos.

Sin embargo, otros elementos de la gestión pública se realizan a través de programas, proyectos y servicios de las instituciones públicas. Es importante, por lo tanto, considerar la gestión pública del asunto en cuestión, para lo cual se sugiere considerar la oferta institucional, es decir, el conjunto de programas, proyectos y servicios que ejecutan las instituciones públicas, así como la normativa relacionada con el tema; por ejemplo, nuevas leyes, cambios en las existentes, decretos y fallos judiciales e interpretaciones constitucionales.

⁹⁴ Proyecto Estado de la Nación (2000). Sexto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, p.189.

La comprobación empírica de esta fase enfatiza más el componente institucional, que de acuerdo con las dimensiones de análisis, enfocadas en el punto de vista de los actores, se denomina oportunidades políticas. Sin embargo, es necesario hacer un análisis más institucional que permita comprobar si existen espacios formales e informales en condiciones de igualdad para la participación ciudadana en las políticas públicas. Esto también requiere comprobar si los actores tienen las capacidades y los recursos necesarios para expresar sus preferencias.

Uno de los elementos más importantes para el estudio de esta fase es la dimensión de calidad denominada *responsiveness* o la capacidad institucional de dar respuesta a las expectativas ciudadanas, las demandas en el modelo. En primera instancia se debe comprobar qué tipo de inclusión –simétrica o asimétrica– reciben las demandas de los distintos actores. Luego se podría verificar de forma empírica si las instituciones tienen la capacidad para atender las demandas, para lo cual es necesario revisar su mandato legal y el contenido presupuestario necesario para cumplirlo. Se podría considerar también la oferta institucional y los cambios en el marco normativo generados como respuesta a las demandas planteadas.

Pero la constatación empírica del *responsiveness* lleva casi inmediatamente a otra dimensión de calidad: la rendición de cuentas. La responsabilidad esencial en este asunto recae sobre las instituciones públicas que deben asegurar la existencia de mecanismos formales e informales para la rendición de cuentas; sin embargo, también resulta importante agregar que los actores deben contar con las capacidades y recursos necesarios para exigir cuentas por parte de dichas instituciones. Esto implica, entre otras cosas, acceso a la información, libertad de expresión y ausencia de dominación.

La soberanía o autonomía política y económica es la dimensión de calidad que pretende verificar si, efectivamente, los representantes electos son quienes toman las decisiones y tienen control efectivo sobre los asuntos públicos. Como se explicó antes, esta dimensión supone una valoración general subjetiva y sin duda difícil de operacionalizar empíricamente. Se plantea más bien como una aspiración general del modelo, es decir, se espera que este modelo contribuya a construir una respuesta a esa dimensión.

Al igual que en las fases anteriores, se recomienda considerar las consecuencias democráticas que tiene la participación de los actores en esta fase. Se sugiere que pueden

existir efectos para los participantes, para la esfera pública y para la legitimidad de las instituciones. Este último punto es el más relevante en esta fase del ciclo de las demandas, pues se parte del supuesto de que un procesamiento institucional democrático de las demandas vendría a otorgar más legitimidad al gobierno y al estado. La Tabla 3.3 resume esta discusión sobre el abordaje empírico de esta fase.

Tabla 1.5: Propuesta de dimensiones de análisis de la Fase 3: Procesamiento institucional de las demandas.

Dimensiones para el estudio de los actores	Dimensiones de calidad de la democracia como régimen político	Parámetros para la valoración de la gestión de los asuntos públicos desde el punto de vista de la democracia
Oportunidades políticas	Participación ciudadana en las políticas públicas.	Existen espacios institucionales e informales para la participación. La participación es efectiva. Los actores participan en igualdad de condiciones.
Estructura de movilización / Estructura organizativa	Participación ciudadana en las políticas públicas.	Los actores tienen las capacidades y recursos necesarios para expresar sus preferencias.
Oportunidades políticas	Responsiveness o capacidad de respuesta estatal que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil.	Inclusión simétrica: Las demandas reciben un tratamiento equitativo por parte de las autoridades. Las instituciones tienen capacidad para atender las demandas. Oferta institucional y marco normativo
Oportunidades políticas	Rendición de cuentas (accountability).	Existen mecanismos institucionales y sociales para la rendición de cuentas (accountability). Estos mecanismos son utilizados.
Estructura de movilización / Estructura	Rendición de cuentas (accountability).	Los actores tienen las capacidades y recursos necesarios para exigir cuentas

Dimensiones para el estudio de los actores	Dimensiones de calidad de la democracia como régimen político	Parámetros para la valoración de la gestión de los asuntos públicos desde el punto de vista de la democracia
organizativa		(ausencia de dominación).
Oportunidades políticas	Soberanía (autonomía política y económica)	Los representantes electos toman decisiones y tienen control efectivo sobre los asuntos públicos y las políticas públicas.
Estructura de movilización / Estructura organizativa	Soberanía (autonomía política y económica)	Todos los actores operan dentro de las reglas del proceso democrático.
Consecuencias democráticas	Ejercicio de la ciudadanía	Efectos sobre los participantes Efectos sobre la esfera pública Efectos institucionales

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012).

1.3.4 Interpretación simbólica del desenlace (ISD)

La cuarta fase del ciclo de las demandas políticas se denomina la interpretación simbólica del desenlace, pues pretende dar cuenta de la forma en que los actores políticos reciben, entienden e interpretan el procesamiento institucional de sus demandas. Se debe recordar que ya para este momento la demanda ha superado distintas etapas y en cada una de ellas los actores han ajustado sus expectativas de acuerdo con sus marcos cognitivos y los procesos simbólicos que enmarcan su accionar.

Si bien el análisis empírico puede dar muchas combinaciones del desenlace, se podría pensar en al menos dos posibilidades. Por un lado, es posible que el procesamiento institucional de la demanda del actor haya sido más bien la no incorporación de la reivindicación como un asunto público, es decir, el rechazo de la demanda. En este caso, los actores tienen que interpretar ese desenlace y decidir con sus recursos simbólicos y políticos disponibles si se desea reconstruir la demanda en términos distintos, si se desea continuar la lucha por otros mecanismos o si el tema se da por agotado y se abandona la contienda. De igual manera, si existe un procesamiento

institucional de sus demandas positivo –es decir, que la demanda ha sido incluida aunque sea de forma asimétrica– los actores deben interpretar si el resultado de sus luchas cumple con sus expectativas o no. En este caso, podrían reiniciar su lucha o darla por terminada.

Esta fase representa de alguna manera el final del ciclo, pero se trata de un final abierto, que no supone un cierre. El ciclo es sólo un giro de una espiral que puede continuar tantas veces como alguno de los actores –uno, varios o todos– lo considere necesario. Por supuesto que en esta espiral las relaciones de poder entre los actores son determinantes incluso para decidir si el asunto debe continuar discutiéndose o no y en qué términos. Por ello se le denomina la espiral del poder.

Las herramientas empíricas para el análisis de esta fase son las mismas de la primera fase, pues en esencia tiene que ver con el mismo proceso de informarse sobre unas determinadas condiciones de la realidad social (del mundo de la vida, según Habermas) que pueden ser interpretadas como una amenaza o como una oportunidad. Luego esto se procesa a la luz de los intereses y preferencias del grupo y, por supuesto, sus marcos cognitivos para determinar si se convierte en una nueva forma de demanda o no. Con base en ello se adapta la tabla 1 para el análisis de la fase 4. Se propone, por ende, que en esta fase también se realice una comprobación empírica de las principales dimensiones de estudio de los actores a la luz de los parámetros de calidad pertinentes para esta etapa. Sin embargo, se debe destacar que en esta fase resulta relevante –y se agrega como dimensión adicional– el proceso de rendición de cuentas que deben realizar las instituciones públicas para informar a los actores involucrados sobre el destino de sus demandas. Asimismo, es importante recordar que los actores deben tener las capacidades y los recursos necesarios para analizar la información que les brindan las instituciones y, a partir de ello, elaborar una reinterpretación de la realidad.

Tabla 1.6: Fase 4: La interpretación simbólica del desenlace.

Dimensiones para el estudio de los actores	Dimensiones de calidad de la democracia como régimen político	Parámetros para la valoración de la gestión de los asuntos públicos desde el punto de vista de la democracia
Oportunidades políticas	Sistema de justicia y respeto a la ley.	Condiciones previas para la discusión libre de los asuntos públicos. Se deben

Dimensiones para el estudio de los actores	Dimensiones de calidad de la democracia como régimen político	Parámetros para la valoración de la gestión de los asuntos públicos desde el punto de vista de la democracia
	Gobiernos locales democráticos.	constatar bajo el parámetro de “cumplimiento de la ley”.
	Participación electoral, sistema electoral y partidos políticos.	
	Derechos humanos y libertades fundamentales.	
	Progresiva ampliación de igualdad política, social y económica (contexto social y desarrollo humano)	Satisfacción de las necesidades humanas básicas (ausencia o presencia de dominación) como condición (habilitación ciudadana) de la deliberación y la aplicación del principio de autonomía.
Oportunidades políticas	Rendición de cuentas (accountability).	Existen mecanismos institucionales y sociales para la rendición de cuentas (accountability). Estos mecanismos son utilizados.
Estructura de movilización / Estructura organizativa	Rendición de cuentas (accountability).	Los actores tienen las capacidades y recursos necesarios para exigir cuentas (ausencia de dominación).
Procesos enmarcadores / marcos cognitivos	Cultura cívica basada en valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional	Discursos contruidos de forma deliberativa bajo parámetros democráticos (principio de autonomía). Los actores tienen las capacidades y recursos necesarios para exigir cuentas (ausencia de dominación).
Estructura de movilización / Estructura	Sociedad civil independiente y sujeta a control democrático	Discursos contruidos de forma deliberativa bajo parámetros democráticos (principio de

Dimensiones para el estudio de los actores	Dimensiones de calidad de la democracia como régimen político	Parámetros para la valoración de la gestión de los asuntos públicos desde el punto de vista de la democracia
organizativa	de la ciudadanía.	autonomía). Características de la estructura organizativa de los actores (funcionamiento en términos democráticos). Independencia de actores. Rendición de cuentas de los actores.
Consecuencias democráticas	Ejercicio de la ciudadanía	Efectos sobre los participantes Efectos sobre la esfera pública Efectos institucionales

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012).

1.4 El hilo conductor del modelo: la incidencia política de los actores

La idea del ciclo y sus fases pretende facilitar la comprensión del proceso político de participación de los actores y la intermediación de sus intereses. No obstante lo anterior, se debe recordar que interesa dar respuesta a la conjetura de si el accionar estatal se encuentra secuestrado o dominado por algunos sectores específicos. Esto obliga a seguir el curso de las demandas durante el ciclo y, por supuesto, en una perspectiva mayor en la espiral del poder. Es importante señalar que, aunado a ello, el modelo pretende utilizar el concepto de incidencia política como una medida de los efectos de la participación, pues como lo señala Castells “...sólo sabemos si las acciones colectivas fueron realmente sujetos del cambio social por sus repercusiones...”⁹⁵

El concepto de incidencia política en Centroamérica está profundamente ligado a la acción política de las organizaciones de la sociedad civil. Una vez que las ilusiones de

⁹⁵ Castells (2009), *op. cit.*, p.394.

cambio social fueron derrotadas después de las sangrientas guerras en la región, los actores sociales tuvieron que adaptar sus reivindicaciones a las nuevas corrientes de la incipiente democratización. Así, la incidencia política se entendió como la vía institucionalizada para el cambio político hacia las anheladas reivindicaciones sociales de inclusión y bienestar.⁹⁶

Desde la perspectiva de la Oficina en Washington para Asuntos de América Latina (WOLA), la incidencia política es una herramienta democrática de participación y un ejercicio del poder de la ciudadanía frente a las autoridades de los respectivos gobiernos que fortalece la sociedad civil, resuelve problemas prácticos y mejora la democracia.⁹⁷ El éxito de las estrategias de incidencia está determinado por la existencia de factores externos como la apertura democrática de los gobiernos, bajos niveles de exclusión y pobreza, una adecuada descentralización, un acceso democrático a los medios de comunicación y la transparencia en el acceso a la información pública. Los buenos resultados en los procesos de incidencia política también dependen de factores internos como son la democracia en las organizaciones, su disposición de interactuar con el gobierno y formar alianzas con otros actores, la existencia de una visión de largo plazo y un identidad de la organización, adecuado conocimiento de la institucionalidad del Estado y el contexto político ligado a una buena capacidad de investigación y manejo de la información y por supuesto la existencia de recursos humanos y financieros.⁹⁸

Por otra parte, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) distingue entre cabildeo político, que persigue intereses privados, y la incidencia política, que pretende cumplir intereses públicos.⁹⁹ Para nuestros efectos, estas breves

⁹⁶ Álvaro de la Ossa (2002) *Incidencia en Centroamérica ¿autoengaño o realidad?* En: Revista **Pensamiento Propio**. Nueva Época, año 7. N°15. Enero-julio, 2002, pp.47-72.

⁹⁷ Según WOLA, incidencia política se puede definir como “...los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general.”

WOLA (2005). **Manual para la facilitación de procesos de incidencia política**. Washington: Oficina en Washington para Asuntos de América Latina WOLA-Centro para el Desarrollo de Actividades de Población CEDPA, p.21.

⁹⁸ WOLA (2005), *op. cit.*, p.23.

⁹⁹ “...la incidencia se define como la acción consciente, dirigida y no espontánea de un grupo social para cambiar una determinada realidad. Se inscribe en un campo compuesto por múltiples actores, proyectos, intereses y perspectivas, de manera que no se trata de una acción unilateral. Por el contrario, la incidencia supone enfrentarse a relaciones de poder y conflictos que se pueden resolver mediante negociaciones, concertaciones y acuerdos aunque algunas veces pueden llevar también a confrontaciones Unión Internacional para la

referencias son importantes en la medida que refuerzan la importancia de atender a la población meta de las demandas y su representatividad como elementos centrales del análisis de la participación y los actores políticos.¹⁰⁰

Una mirada crítica a esta visión de la incidencia política obliga a entender que los factores externos e internos que de acuerdo con WOLA determinan el éxito de la incidencia casi nunca están presentes en Centroamérica. Más bien, las reivindicaciones sociales de las principales organizaciones de la sociedad civil son demandas de inclusión social, apertura política y transparencia –sólo por citar algunas– que no pueden ser condición de éxito de la incidencia. De hecho, en el modelo propuesto, estas demandas –la satisfacción de las necesidades humanas básicas, por ejemplo– son consideradas como requisitos de democracia. De esta manera, los procesos de incidencia política están destinados al fracaso si se parte de una visión tan inocente de la realidad política y se entienden como esa especie de círculo ilógico donde las reivindicaciones corresponden a las propias condiciones de éxito.

Tampoco parece evidente que las estrategias de incidencia política impliquen necesariamente el fortalecimiento de la democracia. Aun cuando la incidencia política pudiese fortalecer a la sociedad civil, también se debe tomar en cuenta que otros actores políticos como los grupos económicos hegemónicos también inciden políticamente, y no siempre con vocación democrática. En razón de lo anterior, resulta relevante analizar la representatividad de las demandas de los actores que realizan incidencia política y tratar de dilucidar parámetros para valorar esos procesos desde un punto de vista de calidad de la democracia.

Montserrat Blanco sugiere estudiar la incidencia como procesos de construcción de sentido comunicativo y como acciones políticas para influir en las oportunidades de integración social, los valores y la redistribución de recursos económicos, sociales y ambientales que se traducen luego en políticas públicas.¹⁰¹ Esta aproximación, más

Conservación de la Naturaleza. Oficina Regional para Mesoamérica (2006). **Plan Estratégico de Incidencia, Centroamérica 2006-2010**. P.29. Véase (consultado en mayo de 2010): http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/mesoamerica/nuestro_trabajo/unidad_de_politica_y_gestion_ambiental/proyecto_de_incidencia_e_investigacion_en_politicas_ambientales/.

¹⁰⁰ El Centro de Información y Recursos para el Desarrollo también señala esta diferencia aunque explica que en realidad los términos se usan indistintamente. Véase: CIRDA (2001). **El cabildeo: una estrategia para incidir en las políticas públicas**. Paraguay: Centro de Información y Recursos para el Desarrollo.

¹⁰¹ Blanco entiende la incidencia política como un “... proceso de planificación colectiva de acciones para producir transformaciones en la toma de decisiones, es un proceso complejo, no lineal, que puede ser desarrollado en espacios gubernamentales y no gubernamentales, y en todos los niveles: desde el alto nivel

específica y abarcadora, permite entender la incidencia política desde un punto de vista simbólico, discursivo y comunicativo, en el sentido de que implicaría un impacto en la gestión de los asuntos comunes a la sociedad. Con base en lo anterior, es posible redefinir el concepto de incidencia política como la capacidad de los grupos organizados para actuar frente a las entidades públicas e incorporar sus demandas en el proceso de decisión gubernamental. Esta definición precisa la noción más general de influencia política, más relacionada con el poder abstracto o potencial de los actores políticos.¹⁰²

Así, la incidencia política es una forma de participación política con cinco elementos fundamentales:

1. Se trata de una actividad no electoral, es decir, se produce fuera del marco de los procesos electorales;
2. Es ejercida por grupos sociales organizados, lo cual excluye el accionar de los ciudadanos no organizados en grupos.¹⁰³
3. El estudio de los actores políticos que realizan incidencia se realiza a partir de cuatro dimensiones teóricas para el análisis, lo cual supone identificar su estructura organizativa, sus marcos cognitivos, la estructura de oportunidades de su contexto y sus efectos políticos;
4. El análisis de la incidencia se realiza siguiendo el ciclo de las demandas políticas;
5. La incidencia política se puede verificar empíricamente en la medida en que se determine el éxito de los grupos en hacer llegar sus demandas hasta el final del ciclo e incorporar plenamente sus reivindicaciones en las decisiones públicas. A partir de esto se puede establecer una especie de escala de incidencia política, que va aumentando su valor

político hasta el operativo/técnico. Véase: Montserrat Blanco Lobo (2006). *Incidencia política como estrategia de comunicación social para institucionalizar la equidad de género*. Tesis de grado. Master Scientiae en Comunicación. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica. p.13. Véase también: Escalante, Ana Cecilia; Ramírez, Felicia y Ugalde, Yamileth (2002). **Incidencia en la gestión de políticas con enfoque de equidad de género en el sector rural de Centroamérica**. San José: Unión Mundial para la Naturaleza (UICN)-Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

¹⁰² Alpízar, Felipe (2007). **La influencia del poder en la política comercial de Costa Rica: el caso de los lecheros en el TLC con México**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, pp.25-27.

¹⁰³ Es necesario agregar, siguiendo a Tilly y Tarrow, que cuando los grupos organizados se involucran en procesos de incidencia política se convierten en actores políticos. Se debe recordar la definición de actor político explicada antes y tomada de: Tilly, Ch; Tarrow, S (2007). Op. Cit. P.202: "*Political actors: recognizable sets of people who carry on collective action in which governments are directly or indirectly involved, making and or receiving contentious claims.*" La definición se amplía a partir de dicho texto para abarcar otro tipo de demandas políticas más allá de las reivindicaciones de los grupos contendientes. Dicha perspectiva incluye aquellas demandas que si bien no son reivindicaciones en un sentido contestatario, apoyarían a las instituciones y no necesariamente son producto de la acción colectiva; es decir, que se producen fuera de lo que los autores llamarían contienda política. En suma, se trata de un intento por aplicar estas categorías al estudio aspectos específicos como los grupos de presión.

conforme las demandas logran transitar de una fase a la otra del ciclo de las demandas políticas.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que en el debate sobre la utilidad de la incidencia política para las reivindicaciones sociales de los grupos organizados de la región es posible tender puentes entre los enfoques de capital social y cultural, cohesión social y los estudios sobre la exclusión/inclusión.¹⁰⁴ Las herramientas teóricas para la clasificación de los grupos, su definición, sus estrategias de funcionamiento, la confianza social que generan o no y sus recursos son relevantes, pero se deben entender en términos de su incidencia política. Este concepto es central para el análisis, pues remite a las estrategias de los grupos organizados para enfrentar/aprovechar la exclusión/inclusión en términos políticos, frente a las instituciones públicas que toman las decisiones que, a fin de cuentas, determinan estas dinámicas. La noción de incidencia política va un paso más allá de la cohesión, o si se quiere, se ocupa de la parte de la definición que tiene que ver con la respuesta política de los grupos frente a las amenazas/oportunidades que les afectan.

Cabe recordar que el concepto de incidencia política es el hilo conductor de este enfoque, pues permite seguir la demanda en todo su proceso y medir empíricamente el nivel de eficacia de la participación política. Así pues, si un actor o un grupo de actores monopolizan la participación política e imponen sus demandas de forma tal que impiden a los demás la satisfacción de sus necesidades más elementales, por ejemplo en torno al agua, entonces se habla de dominación y un ejercicio no democrático del poder. Interesa, por lo tanto, dilucidar si es ese el caso de la gestión del agua en Costa Rica, para lo cual esta tesis doctoral busca, por un lado, proponer un modelo y aplicarlo, con el fin de probar su consistencia y alcances y, por otro lado, responder empíricamente a la interrogante que ha dado pie a esta investigación.

¹⁰⁴ Véase: Bourdieu, Pierre (2001). “*El capital social. Apuntes provisionales.*” En: Capital Social. **Revista Zona Abierta**. 94/95 (2001). Madrid, España, p.83. Original: “Le capital social. Notes provisoires.” Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 3. 1980.; Coleman, James (2001). “*Capital social y creación de capital humano.*” En: Capital Social. **Revista Zona Abierta**. 94/95 (2001). Madrid, España. Original: Social Capital in the creation of Human Capital. American Journal of Sociology. 1988: 94:95, p.95-120.; Portes, Alejandro (2004). *El capital social: promesas y obstáculos para su papel en el desarrollo*. En: Portes, Alejandro (2004). **El desarrollo futuro de América Latina. Neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo**. Bogotá, Colombia: Colección en Clave de Sur-ILSA. ; Comisión Económica Para América Latina (CEPAL-NUU) (2007). **Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL-AECDI-SEGIB; Pérez Sáinz, Juan Pablo; Mora Salas, Minor (2007). **La persistencia de la miseria en Centroamérica**. San José: FLACSO Costa Rica.

Capítulo 2:

Historia de la gestión del agua en Costa Rica (1821-1982)

“Los vecinos del Valle de Aserri se mostraron reacios para edificar cerca de la iglesia sus casas de habitación, en parte porque no querían abandonar sus quebradas y en parte porque no había comodidad de agua cerca de la nueva iglesia. El teniente gobernador del valle, y el coadjutor se empeñaban entre 1740 y 1750 en remediar esta última necesidad. Se hicieron varias veces listas de contribución para la traída del agua pero sin resultados hasta que en Febrero de 1750 el Presbítero D. Juan Pomar y Burgos, protomédico de Panamá y cura de Cubujuquí, tomó el asunto en sus manos y con su actividad no pudo lograr hasta agosto de este año traer en acequias el agua al lado de la iglesia. Inmediatamente comenzaron los vecinos del valle a edificar sus casas de habitación...”
San José de la Boca del Monte, 1751.

“Todas las aguas que se consumen en Costa Rica, con excepción de las de Paraíso, Cartago y Tres Ríos, no son potables en sentido estricto”
Facultad de Medicina, Costa Rica, 1905.

En el capítulo 1 se explicó la importancia de considerar el contexto del estudio y lograr una comprensión profunda del objeto de análisis. Esta aprehensión empática puede servir para conocer tendencias históricas, ya sea institucionales, socio ambientales, políticas y/o simbólicas, que ayuden a una mejor investigación del período actual. De hecho, la historia ambiental se justifica en la medida en que los problemas ambientales tienen su origen en procesos de larga duración. De ahí entonces el interés de estudiar las interacciones entre el mundo físico y la historia humana para comprender las formas en que el ser humano ha transformado su entorno y lo que ha pensado sobre el mismo.¹

¹ Morera Jiménez, Marisol (2006). **Los orígenes del discurso conservacionista en Costa Rica: Estudio de caso Heredia (1821 – 1940)**. Tesis para optar por el grado de Magister en Historia. Sistema de Estudios de

Con ese ideal metodológico en mente, se inició una búsqueda de investigaciones previas que permitieran comprender cómo había sido la gestión del agua en Costa Rica en épocas anteriores. Una pregunta tan general permitía abarcar una mayor cantidad de estudios y fenómenos que luego, se suponía, harían posible una síntesis. Sin embargo, la investigación histórica sobre el ambiente, o más precisamente la historia ambiental, apenas da sus primeros pasos en el país y ello ha dificultado la elaboración de este capítulo. Esta limitación obligó a consultar fuentes primarias, y sobre todo, a revisar las leyes, decretos y actas municipales relacionadas con la gestión del agua y la protección ambiental y emitidas en los últimos dos siglos.

Pese a las dificultades, el material recopilado permite plantear algunas hipótesis sobre la relación entre el agua y la institucionalidad del país y al mismo tiempo, abrir el espectro de análisis a nuevas líneas de investigación. Así pues, este capítulo busca cumplir con dos funciones básicas: servir como sustento histórico para el desarrollo de esta tesis doctoral y, sobre todo, contribuir al estado del conocimiento en la materia en Costa Rica. Se trata, en primera instancia, de estudiar las problemáticas ambientales actuales tomando en cuenta sus patrones históricos y las variables sociopolíticas: el ejercicio del poder, la institucionalidad, los actores políticos y sus demandas y los marcos discursivos que encuadran la participación política. Lo anterior permite identificar tendencias históricas y las bases del marco institucional y sociopolítico actual. En segunda instancia, este capítulo cumple con una función de organizar investigaciones previas y analizarlas desde el punto de vista de la Ciencia Política; es decir, estudiar estos fenómenos desde la perspectiva política y a partir de ello proponer nuevas líneas de investigación.

En pocas palabras, este capítulo pretende entonces conocer, desde el punto de vista político, los elementos básicos de la gestión del agua en Costa Rica en los dos siglos anteriores (siglo XIX y XX). Para ello, en este análisis se retoman las principales herramientas teóricas y conceptuales del modelo que ya se había explicado en el capítulo anterior. En cada sección se han tomado en cuenta, dentro de los límites de la información disponible, los marcos discursivos que encuadran simbólicamente la acción y la participación políticas de los actores, la configuración del Estado y los arreglos

institucionales y de gestión que producen las relaciones de poder imperantes en la sociedad en cada momento histórico.

Como se explica en el capítulo 1, los actores políticos son aquellos conjuntos de personas que realizan acción colectiva frente a las instituciones de gobierno ya sea para plantear demandas o contestar políticas. Cuando se habla de participación política, entonces, se hace referencia al *“...conjunto de repertorios de acción que realizan las personas y los grupos organizados pertenecientes a una comunidad histórica para expresarse sobre los comportamientos y metas colectivas e influir sobre la gestión que de los mismos realizan las instituciones políticas.”*² Las demandas se definen por la politización de un interés colectivo, que sólo ocurre a través de la participación política, ya sea de forma simbólica o institucional. El planteamiento de las demandas ocurre directa o indirectamente frente al Estado, que tiene una lógica estratégica y relacional y cuya forma está determinada históricamente. Esa materialización histórica obedece, a su vez, a la cristalización de las relaciones de poder en un conjunto normativo, el cual se traduce en aspectos concretos como la constitución, las leyes, los decretos, los programas públicos y las costumbres socialmente mayoritarias, y cuyo objetivo primordial es conseguir ciertos objetivos de interés para una comunidad y/o una sociedad. Así, resulta evidente que la gestión del agua es una de las cuestiones centrales que toda sociedad debe atender para hacer posible su subsistencia.

Es preciso señalar, en ese sentido, que la consideración de las herramientas teóricas en perspectiva histórica permite sustentar un hallazgo central en este capítulo, esto es la tendencia, según la cual a cada fase de organización del Estado y su consecuente estilo de desarrollo le corresponde un determinado conjunto de arreglos institucionales para la gestión del agua. Asimismo, que cada vez que se ha producido un cambio relevante en la configuración del Estado, el estilo de desarrollo y las relaciones de poder imperantes, los actores dominantes han buscado también reformar el marco normativo y simbólico del agua. Esta cristalización del Estado en el tema del agua implica a la vez una determinada perspectiva de la participación política ciudadana y ha sido contestada y/o apoyada según los diversos determinantes sociopolíticos de los actores.

Para organizar el análisis se realiza entonces una periodización histórica que combina las fases de la historia política costarricense usualmente aceptadas por los

² Ver Capítulo 1, p.31.

estudiosos y los principales hitos en la historia de la gestión del agua en los dos últimos siglos.³ A manera de introducción se hace una breve referencia a algunos elementos de la gestión del agua antes de la independencia, luego se estudia la relación entre la construcción y consolidación del Estado en Costa Rica (1821-1870) y la gestión del agua, para pasar luego a considerar esta relación en el período de la República Liberal (1870-1940). Finalmente, se considera el lugar ocupado por el agua en la Reforma Social y el Estado Benefactor (1940-1982). A partir de esa época, como se explica en detalle más adelante, se percibe una disonancia entre el cambio en el estilo de desarrollo que se gestó a lo largo de la década de 1980 y la ausencia de cambios en el marco normativo del agua. Precisamente, esa necesidad de reforma empezará a ser planteada por ambientalistas desde inicios de la década de 1990, al punto de que ya en 1996 se da un importante cambio en el sector ambiental con la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente (1996). Luego, en el 2001, se plantea formalmente el cambio en el marco legal del agua.⁴ El análisis de lo ocurrido en este último período (1982-2010) será materia del resto de la tesis doctoral. Por ahora volvamos a los siglos anteriores.

³ Ver: Molina Jiménez, Iván (1991) **Costa Rica (1800-1850) El legado colonial y la génesis del capitalismo**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica; Cerdas, Rodolfo (1985). **Formación del Estado Costarricense**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica; Cerdas, Rodolfo (1972). **La Crisis del Estado Liberal**. Costa Rica: EDUCA; Fumero, Patricia (2005). **El advenimiento de la modernidad en Costa Rica 1850-1914**. Costa Rica: Editorial Costa Rica; Rodríguez Vega, Eugenio (editor) (2004). **Costa Rica en el Siglo XX**. Tomos I, II y III. Costa Rica: EUNED; Botey, Ana María (1984). **La Crisis del 29 y la Fundación del Partido Comunista en Costa Rica**. Costa Rica: Editorial Costa Rica; Contreras, Gerardo y Cerdas, José Manuel (1989). **Los años 40. Historia de una política de alianzas**. San José: Editorial Porvenir; Solís, Manuel (2006). **La institucionalidad ajena. Los años cuarenta y el fin de siglo**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica; Schifter, Jacobo (1993). “*La Democracia en Costa Rica como producto de la neutralización de clases*”, En: Zelaya, Chester (et.al) **¿Democracia en Costa Rica?**, San José: Editorama; Bulgarelli, Oscar (1993). “*Costa Rica: Evolución Histórica de una Democracia*” En: Zelaya, Chester (et.al.) **¿Democracia en Costa Rica?** San José: Editorama; Rovira Mas, Jorge (1988) (3era edición.). **Estado y política económica en Costa Rica. 1948-1970**. Costa Rica: Editorial Porvenir; Solís, Manuel (1992). **Costa Rica: ¿reformismo socialdemócrata o liberal?** Costa Rica: FLACSO; Alvarado, Hernán et.al. (1981). **De los empresarios políticos a los políticos empresarios**. Costa Rica: Universidad Nacional; Sojo, Ana (1984). **Estado empresario y lucha política en Costa Rica**. Costa Rica: EDUCA; Rovira Mas, Jorge (1989) (3era edición). **Costa Rica en los años ochenta**. Costa Rica: Editorial Porvenir; Lizano, Eduardo (1999). **Ajuste y crecimiento en la Economía de Costa Rica. 1982-1994**. Costa Rica: Academia de Centroamérica.

⁴ Esta reforma fue planteada en primer lugar por el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) el 27 de noviembre de 2001 bajo el expediente 14585 con el nombre de Ley del Recurso Hídrico. Ver: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=14585.

2.1 La gestión del agua antes de 1821

El conocimiento sobre la historia del manejo del agua en las épocas precolombina y colonial es bastante incipiente en el país. Sin embargo, el estudio de algunos sitios arqueológicos como el de Guayabo en Turrialba (zona atlántica de Costa Rica), permite afirmar que el agua jugaba un papel central en la cosmovisión de los grupos indígenas (800-1550 d.C.). Fonseca Zamora explica que “...*Guayabo tiene 44 montículos y basamentos circulares, dos plazas, pisos empedrados, calzadas de acceso al sitio y una red hidráulica con tres acueductos, cuatro embalses, puentes y tres pozos verticales de drenaje...*”⁵ El agua, además de los usos domésticos imprescindibles, se utilizaba como una herramienta de purificación frente a enfermedades o impurezas y era entendida como parte esencial de una visión de mundo según la cual la convivencia con la naturaleza se realizaba de forma equilibrada, al punto de que, incluso, los sistemas habitacionales y productivos procuraban imitar a la naturaleza.⁶ Así por ejemplo, se sembraban varios tipos de plantas y árboles en una misma parcela para que esa diversidad asegurase el alimento constante y la reproducción de las condiciones del bosque permitiera un mejor uso de la tierra.⁷ La infraestructura hídrica de Guayabo de Turrialba también hace pensar a los estudiosos de esta cultura que su construcción se adaptó al ciclo hidrológico natural con la intención de interferir en él lo menos posible. La existencia de tanques de sedimentación permite suponer, además, un interés por la purificación del agua de consumo humano.⁸ Más allá de los hallazgos en el sitio arqueológico de Turrialba, es de suponer que en los asentamientos más pequeños, los habitantes de lo que ahora es Costa Rica utilizaban el agua de lluvia y de los numerosos

⁵ Fonseca Zamora, Oscar (1996). **Historia Antigua de Costa Rica: Surgimiento y caracterización de la primera civilización costarricense**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, p.183.

⁶ Solórzano Fonseca, Juan Carlos (2009). **América antigua. Los pueblos precolombinos desde el poblamiento original hasta los inicios de la conquista española**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

⁷ Es interesante resaltar que esta relación ancestral de los pobladores del Istmo mesoamericano con la naturaleza ahora se considera como una de las soluciones para la crisis ambiental; así por ejemplo, Riechmann sugiere aplicar un principio de biomímesis, esto es “...*comprender los principios de funcionamiento de la vida en sus diferentes niveles (y en particular en el ecosistémico) con el objetivo de reconstruir los sistemas humanos de manera que encajen armoniosamente en los sistemas naturales...*” Riechmann, Jorge (2006). **Biomímesis. Ensayos sobre la imitación de la naturaleza, ecosocialismo y autocontención**. Madrid: Los Libros de la Catarata, p.194.

⁸ Hurtado de Mendoza, Luis (2004). **Guayabo: Historia Antigua de Turrialba**. Costa Rica: Imprenta Lil.

ríos para satisfacer sus necesidades básicas. También es conocido que utilizaban los ríos como vías de transporte y fuente de alimento.⁹

Durante la época de la conquista y la colonia, en el continente se experimentaron cambios drásticos en todos los ámbitos de vida de sus habitantes y, lógicamente, también en el manejo del agua. Castro sostiene que, en el caso de la conquista de México, el control de las fuentes de agua se utilizó como estrategia de guerra y que los acueductos coloniales fueron un instrumento de poder para conseguir la relocalización de las comunidades indígenas. Este autor también explica que las principales innovaciones provenientes de Europa en el manejo del agua fueron el uso de los molinos y los sistemas de riego. También argumenta que las visiones opuestas de los españoles y los indígenas respecto de agua podrían haber dado origen “...a un proceso complejo y dinámico de *síntesis sociotecnológica*...”¹⁰, que Castro denomina *sincretismo del agua*.

Aunque se cuenta con escasas fuentes para confirmarlo, es de suponer que estos cambios también afectaron de forma similar los usos y la gestión del agua en Costa Rica. Los relatos sobre la fundación de la actual ciudad de San José y su desarrollo posterior parecen confirmar que los argumentos planteados por Castro en el caso específico de México también podrían aplicarse a Costa Rica.

En relación con el uso del agua como instrumento de poder para la relocalización de comunidades, las narraciones de la época resultan particularmente esclarecedoras. En el Valle de Aserrí (actual Valle Central) se construyó en 1738 la Ermita de San José de la Boca del Monte, que para entonces no tenía plaza ni calles y contaba con una reducida población de once casas de teja y quince de paja. El primer problema de la Villa, según se indica en los documentos consultados, fue el abastecimiento de agua. Tal como se muestra en el epígrafe que enmarca el inicio de este capítulo, los vecinos de otras poblaciones cercanas no deseaban dejar sus casas para trasladarse a San José pues allí no se contaba con agua. “*Los vecinos del Valle de Aserrí se mostraron reacios para edificar cerca de la iglesia sus casas de habitación, en parte porque no querían abandonar sus quebradas y en parte porque no había comodidad de agua cerca de la nueva iglesia*...”¹¹ A lo

⁹ Fonseca Zamora, Oscar (1996). **Historia Antigua de Costa Rica: Surgimiento y caracterización de la primera civilización costarricense**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

¹⁰ Castro, José Esteban (2006). **Water, Power and Citizenship. Social Struggle in the Basin of México**. New York-Oxford: Palgrave Macmillan. Traducción propia, p.56.

¹¹ González Víquez, Cleto; Núñez, Francisco; Tinoco, Luis Demetrio (1987). **San José y sus comienzos. Documentos Fundamentales**. San José: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, p.41.

largo de la siguiente década, las autoridades correspondientes a la época, “...*el teniente gobernador y el coadjutor...*”,¹² procuraron resolver el problema del agua e incluso se realizaron colectas de dinero y especies para lograr ese fin. Esta situación empezó a cambiar en febrero de 1750, cuando “...*el Presbítero D. Juan Pomar y Burgos, protomédico de Panamá y cura de Cubujuquí, tomó el asunto en sus manos y con su actividad no pudo lograr hasta agosto de este año (1751) traer en acequias el agua al lado de la iglesia...*”¹³ Según los relatos de la época, a partir del momento en que se trajo el agua, se empezó a poblar la nueva Villa de San José de la Boca del Monte,¹⁴ sin embargo fue necesario obligar a vecinos de otras comunidades como Escazú a trasladarse a San José con la amenaza de que serían despojados de sus bienes y mujeres en caso de no hacerlo.¹⁵ En 1755, el alcalde de Cartago mandaba a las poblaciones dispersas por los ríos y quebradas de los valles de Barva y Aserrí a que se trasladaran a Cubujuquí (Heredia) y la Boca del Monte (San José). Les daba, además, un plazo de 60 días para hacerlo o de lo contrario “...*saldré a quemarles los ranchos y buhíos sin ninguna remisión...*”¹⁶ La población de San José fue creciendo paulatinamente, pues en 1777 habitaban allí 1332 personas (568 españoles y 764 mestizos) mientras que en 1783 ya había 4869 personas (577 españoles, 3664 mestizos y 628 mulatos).¹⁷

A inicios de 1800, la economía era prácticamente de subsistencia y la producción era muy limitada; sin embargo, existían intercambios de los excedentes que se fueron incrementando paulatinamente. La propiedad privada era complementada por los terrenos comunales, que servían al campesino para el aprovechamiento de los bosques y los ríos.

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

¹⁴ De hecho en 1951 se celebró el bicentenario de esta fecha. La Academia de Geografía e Historia de Costa Rica en 1951 declara: “Que es propio y justo celebrar el bicentenario de la traída del agua a la población que hoy es capital de la República, tanto porque ese hecho aseguró su existencia y desenvolvimiento inicial, como por el afán de progreso y la preocupación por el bien común que los primeros pobladores pusieron de manifiesto al llevar a feliz término tan plausible obra...” Se manda a poner una placa en honor a Juan de Pomar y Burgos como realizador de la obra en el lugar adonde llegaba el agua, al costado oeste del actual Banco Central. Esa placa y una de las primeras fuentes públicas del país se encuentra hoy en la plaza de la Biblioteca Carlos Monge Alfaro en la Sede Rodrigo Facio de la Universidad de Costa Rica, *op. cit.*, p.52

¹⁵ *Ibid.*, p.43.

¹⁶ Molina Jiménez, Iván (1991) **Costa Rica (1800-1850) El legado colonial y la génesis del capitalismo**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, p.142. Molina toma la cita de: Fernández, León (1886). **Colección de documentos para la historia de Costa Rica**, t.V. París: Imprenta Pablo Dupont, p.5.

¹⁷ Quesada Avendaño, Florencia (2011). **La modernización entre cafetales: San José, Costa Rica 1880-1930**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, p.7.

El aprovechamiento comunal de los bienes naturales creaba fuertes lazos de solidaridad y cooperación y a menudo también conflictos.¹⁸ Existen registros de disputas por el uso del agua en fechas tan remotas como 1773, cuando se reporta que la utilización del agua para mover un molino dejó sin el preciado líquido a los vecinos río abajo.¹⁹ Este caso es uno de los primeros conflictos por el agua registrados en la historia del país: una disputa entre un uso productivo del agua en detrimento de un uso de subsistencia o consumo humano. Aun cuando no está registrado el desenlace de este conflicto, es de suponer que no se trató de un sincretismo del agua, como sostiene Castro, sino de una disputa práctica entre dos tipos de uso. Otro caso similar se refiere a la disputa en el vecindario de Ojo de Agua. La comunidad había construido un molino en el río Quebrada Seca, pero el presbítero José Nereo Fonseca deseaba utilizarlo para el riego de su potrero. Según las actas, analizadas por Iván Molina, se llegó a un acuerdo entre Fonseca y la comunidad según el cual “...el agua para uso del vecindario sea permanente, que para uso del molino sea en los meses que van del 1º de mayo al último de febrero y para uso del potrero en los meses de marzo y abril...”²⁰ En este caso se aseguraba el uso del agua para el consumo humano y se distribuía los usos productivos según los meses del año.

Los usos productivos del agua durante la colonia, y específicamente en el siglo XVIII, estuvieron asociados a la agricultura. Básicamente se construían canales para traer agua de los ríos y así regar los cultivos durante la época seca, facilitar el brebaje del ganado y realizar labores domésticas. Como lo señala Iván Molina, este tipo de infraestructuras, aunque rudimentarias, requerían el concurso de varios vecinos y usualmente se mantenía una organización colectiva para asegurar el funcionamiento y uso adecuado.²¹ Como se explicó antes, existen registros de la utilización de molinos o trapiches que eran movidos por las aguas conducidas por medio de canales o acequias en tierra recubiertas por mampostería. Por ejemplo en Cubujuquí (Heredia) en 1761 se atestiguaba que existían más de 100 trapiches a lo largo de los ríos y arroyos de la zona.²²

¹⁸ Molina (1991), *op.cit.*, p.152.

¹⁹ Vargas Sanabria, Asdrúbal. *El manejo de los recursos hídricos en Costa Rica durante los siglos XVIII y XIX*. En: Peraldo Huertas, Giovanni (2002). **Ciencia Tecnología en la Costa Rica del siglo XIX**. Cartago. Editorial Tecnológico de Costa Rica, p.378.

²⁰ Molina (1991), *op.cit.*, p.68. - Protocolos Coloniales. Heredia. Exp. 652 bis (1814), f.31.

²¹ Molina (1991), *op.cit.*, p.26.

²² *Ibid.*, p.49.

La mano de obra indígena, utilizada bajo la figura de la encomienda, se utilizaba también para traer agua en recipientes desde los ríos.²³

La acequia construida por el Padre Pomar en 1751, cuyo objetivo era traer agua del río Torres hasta el centro de San José, continuó utilizándose durante el siglo XIX (hasta 1879), aunque a partir de 1815 se fue recubriendo poco a poco con calicanto y mampostería.²⁴ Los vecinos con mayores recursos utilizaban una piedra esponjosa para filtrar el agua. Cabe indicar que en esa época no existía prácticamente más infraestructura de saneamiento que un sistema de fosas en los patios de las casas que se cubrían con tierra.²⁵

El sincretismo del agua sí parece haber ocurrido en relación con la normativa del agua durante la colonia y los primeros años del siglo XIX. Durante la época colonial, los acueductos fueron administrados por los ayuntamientos o cabildos, lo que podría suponer una mayor cercanía de los vecinos con las autoridades encargadas de la gestión del agua e incluso un involucramiento directo de los mismos en los asuntos relacionados con la provisión del agua.²⁶ La cercanía del cabildo contribuyó también al encauzamiento institucional de las demandas y conflictos de los vecinos.²⁷

Los primeros decretos relacionados con el uso del agua en Costa Rica –por ejemplo la figura del Juez de Agua, que se analizará con mayor detalle más adelante–, tienen su origen en la legislación europea. Estos primeros decretos se inspiraban en la Ordenanza de los Montes de Fernando VI de 1748, que a su vez provenía de la Ordenanza Francesa de los Bosques de 1669.²⁸ Como se puede comprobar con este caso, existía una herencia normativa y cultural en los usos del agua que, como se verá en la siguiente sección,

²³ Vargas Sanabria, Asdrúbal. *El manejo de los recursos hídricos en Costa Rica durante los siglos XVIII y XIX*. En: Peraldo Huertas, Giovanni (2002). **Ciencia Tecnología en la Costa Rica del siglo XIX**. Cartago. Editorial Tecnológico de Costa Rica.

²⁴ Los trabajos se concluyeron en 1820 y se contaba además con una represa cerca de Sabanilla y unos tanques en el actual barrio de Aranjuez. Ver: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). **Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica**. Costa Rica: Organización Panamericana de la Salud-I Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados ICAA.

²⁵ Quesada (2011). *op.cit.*, p.31.

²⁶ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). **Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica**. Costa Rica: Organización Panamericana de la Salud-I Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados ICAA.

²⁷ Molina (1991), *op.cit.*, p.172.

²⁸ Referencia: Bonilla, Alexandre; Meja, Tobías; Quirós, Roxana; Rojas, Margarita. *Régimen médico y administrativo ambiental en Costa Rica*. En: **Repertorio Americano**. Nueva Época # 8. Julio – Diciembre 1999.

empieza a cambiar con la Independencia y sobre todo con la consolidación del Estado Costarricense a lo largo del siglo XIX.

2.2 El agua y la consolidación del Estado (1821-1870)

En esta sección se analiza un período fundacional en la historia del país que abarca desde el año de la Independencia (1821) hasta el inicio de la llamada República Liberal (1870). Durante estos 49 años se atestigua la formación del Estado (1821-1842) y su consolidación (1842-1870). Al respecto, cabe recordar lo indicado por Bob Jessop, en el sentido de que el núcleo de la definición conceptual del Estado tiene que ver con *“...un determinado conjunto de instituciones y organizaciones cuya función socialmente aceptada es definir y cumplir las decisiones colectivamente vinculantes para una población en el nombre del interés común o la voluntad general...”*²⁹ La gestión del agua en este período permite dar cuenta de las tensiones entre los distintos actores políticos y la forma en que todo esto llega a cristalizarse en las correspondientes instituciones formales.

2.2.1 El Estado, las primeras instituciones y el agua

Tal como se discutió en el capítulo 1 de esta tesis, si se enfoca el estudio del agua considerándola como una necesidad humana básica, se entiende que sin ese líquido la vida ni siquiera sería posible. Así, cualquier sociedad en cualquier momento histórico y localización geográfica debe resolver la provisión del agua como condición para su existencia. Esto en primera instancia hace que los debates sobre la definición de cuál es el interés común o la voluntad general pasen a un segundo plano, pero los matices ocurren cuando se analizan los arreglos formales e informales de gestión (de qué forma, bajo cuáles normas, cuáles usos, en qué cantidades y para quién se ofrece el agua).

En el momento de la Independencia, Costa Rica contaba con una población cercana a las 65.000 personas y concentrada mayoritariamente en la Meseta Central del país.³⁰ Los primeros años después de la Independencia fueron testigos de las primeras luchas entre los distintos sectores de la sociedad costarricense por resolver sus asuntos

²⁹ Jessop, Bob (2008). *State Power*. Cambridge, UK: Polity Press, p.9.

³⁰ Molina (1991), *op.cit.*, p.106.

comunes. En el período comprendido entre 1821 y 1842 es posible identificar dos corrientes en pugna; por un lado, una clase política anclada en la época colonial y un modo de vida campesino ligado a las tierras comunales (sobre todo en Cartago y Heredia), y por otro lado, los sectores asociados al naciente capitalismo agrario (San José y Alajuela), una burguesía que representaba las tendencias liberales y un sector de campesinos, beneficiarios indirectos del aumento en el comercio y la producción.³¹ Esta disputa entre conservadores y liberales se expresó en la tensión entre el poder local (municipio) y el poder central. De esta forma, según Cerdas “...la formación del Estado en Costa Rica se inicia a partir de la independencia en 1821 como instrumento para consolidar la condición dominante de la naciente burguesía en el país; y cristaliza durante la dictadura de Braulio Carrillo, con la creación de las bases objetivas de una economía nacional y la derrota de las fuerzas internas y externas disgregantes.”³² La pugna entre la naciente burguesía y la aristocracia colonial se resuelve en esas décadas con dos guerras (la Guerra de Ochomogo en 1823 y la Guerra de la Liga en 1835) y finalmente con el inicio de la dictadura de Braulio Carrillo (1838-1842), a quien se considera el arquitecto del Estado.³³

El Estado, a mediados del siglo XIX, se concentraba en la creación de la base material para el capitalismo: privatización de las tierras comunes, impulso al cultivo del café, construcción de infraestructura básica para transportar el grano al puerto del Pacífico y la promulgación de la legislación necesaria para la economía.³⁴

La pugna entre el poder local y el poder central también queda claramente retratada en la normativa sobre el agua. Es preciso recordar que durante la Colonia, el cabildo fue la institución encargada de resolver las disputas sobre el agua y gestionar su uso. En esa misma lógica, el Decreto sobre las competencias municipales del 30 de junio de 1830 estableció a las Municipalidades como responsables de la:

“...salubridad y comodidad, debiendo cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, y la de los hospitales, cárceles y casas de caridad ó (sic) de beneficencia... cuidar

³¹ *Ibid.*, p.310.

³² Cerdas, Rodolfo (1985). **Formación del Estado en Costa Rica**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, p. 73.

³³ Saénz Maroto, Andrés (1987). **Braulio Carrillo: Reformador agrícola de Costa Rica**. San José, EUCR.

³⁴ Molina (1991), *op.cit.*, p.313.

asimismo de la desecación, ó (sic) bien de dar curso á (sic) las aguas estancadas ó (sic) insalubres: y por último de remover todo lo que en el pueblo, ó (sic) en su término pueda alterar la salud pública o la de los ganados...”³⁵

En el artículo 4 de ese mismo Decreto se estableció lo siguiente:

“...Cuidará la Municipalidad, por medio de providencias económicas conforme á (sic) las leyes de franquicia y libertad, de que esté surtido abundantemente de comestibles de buena calidad. De que estén bien conservadas las fuentes públicas y que haya abundancia de buenas aguas, tanto para hombres como para los animales, arbitrando el modo de abundar la fuente donde sea escasa, á (sic) costa de los dineros propios, con conocimiento del Jefe Político...”³⁶

Resulta evidente que para ese momento (1830), las Municipalidades eran la principal autoridad competente y parte esencial del conjunto de instituciones que empezaban a vislumbrarse como el germen del Estado Costarricense. Sin embargo esto cambió con el gobierno de Carrillo, que centralizó el poder y resolvió esa pugna entre lo local y lo central, al delegarle a la Policía la responsabilidad de velar por aquellas labores que antes se le encomendaba a las Municipalidades. El Código de Carrillo (30 de julio de 1841) y el Decreto del 8 de diciembre de 1841 sobre el Reglamento de Policía, establecieron una primera normativa sobre la gestión del agua en el país, la cual amplió y detalló aspectos que el Decreto de junio de 1830 apenas sugería.

Así, por ejemplo, y en aras de asegurar la provisión de agua, se le encomienda a la Policía la responsabilidad de que “...se conserven y aumenten las fuentes y ríos, y se provea de pajas de agua á (sic) los poblados con abundancia...”³⁷ A la vez el artículo 33 ordenaba que “...Las pilas públicas y lavaderos, se construirán en lugares registrados, para evitar

³⁵ Colección de los Decretos y Órdenes 1827-1830. (1886). **Decreto N°161 del 30 de junio de 1830**. II Edición. San José: Imprenta. Art.1, p.76.

³⁶ Colección de los Decretos y Órdenes 1827-1830. (1886). **Decreto N°161 del 30 de junio de 1830**. II Edición. San José: Imprenta. Art. 4., p.77.

³⁷ Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). **Decreto No. 35 del 8 de Diciembre de 1841, “Reglamento de Policía”**. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz- Calle del Carmen N°24. Art.52, p.155.

*desordenes; y cuando se usare de los ríos, se tendrán limpios de montes estos lugares. Es prohibido derramar en las corrientes las aguas de bateas, y lavar dentro de las mismas corrientes...*³⁸

Las obras relacionadas con el agua, las pajas y los caños, debían ser construidas y mantenidas por los vecinos que además tenían la obligación de limpiarlas cada mes. También se disponía que “...cuando una población tenga bastante capacidad para traer por cañería el agua, se formarán depósitos públicos: y los desagües de estos y de las casas, subterráneos...”³⁹

También estableció la primera normativa, que debía ser supervisada por la Policía, sobre el manejo de aguas residuales y el saneamiento: “...Deben tener un particular cuidado, de la buena calidad de los alimentos, y de las aguas, y de la limpieza de sus corrientes: de la disecación de pantanos, y limpieza de basuras o inmundicias de que puedan resultar corrupciones, tanto en las plazas y lugares públicos, como en las calles, patios y solares, u en las inmediaciones á (sic) poblado...”⁴⁰. Estas normas mostraban el cuidado que los pobladores de la época otorgaban a las aguas estancadas, ciénagas o pantanos, ya establecían una relación entre la ‘corrupción’ de las aguas y sus consecuencias para la salud.⁴¹ También se instituía el principio de responsabilidad ambiental, según el cual la persona que contamina debe pagar, pues el artículo 35 señalaba que “...Es prohibido el derrame de acequias por las calles, bajo la pena, al dueño de la paja de agua que se derrame, o al culpado, de pagar el daño. Y una multa de cinco a diez pesos; o el equivalente en obras públicas...”⁴²

Respecto del manejo de las aguas de lluvia, el Reglamento de Policía indicaba que “...Las aguas lluvias de tejados, solares y patios, tendrán libre salida a la calle; y en esta el

³⁸ Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). **Decreto No. 35 del 8 de Diciembre de 1841, “Reglamento de Policía”**. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz- Calle del Carmen N°24. Artículo 33, p.169.

³⁹ Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). **Decreto No. 35 del 8 de Diciembre de 1841, “Reglamento de Policía”**. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz- Calle del Carmen N°24. Artículo 32. p. 169.

⁴⁰ Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). **Decreto No. 35 del 8 de Diciembre de 1841, “Reglamento de Policía”**. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz- Calle del Carmen N°24. Artículo. 53.

⁴¹ Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). **Decreto No. 35 del 8 de Diciembre de 1841, “Reglamento de Policía”**. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz- Calle del Carmen N°24. Artículo. 34: *Se debe abrir desagüe a los depósitos de las lluvias o fuentes, y a las ciénagas o pantanos para evitar la corrupción y sus consecuencias.*, p.169.

⁴² Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). **Decreto No. 35 del 8 de Diciembre de 1841, “Reglamento de Policía”**. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz- Calle del Carmen N°24. Artículo 35, p.170.

*competente descenso para que no se detengan, distribuyéndose en proporción para evitar grandes corrientes.*⁴³ El Código también dictaba las normas para la construcción de caminos de forma que las aguas fueran adecuadamente conducidas.⁴⁴ Estas disposiciones son antecedentes de políticas de urbanismo, en la medida en que revelan una preocupación por realizar un manejo urbano del agua.

El Reglamento de Policía de Carrillo ya planteaba el tema de la contaminación de los ríos a causa de los residuos ocasionados por el cultivo del café, que será en los siguientes 170 años la principal fuente de contaminación de las aguas superficiales.⁴⁵ Así, el artículo 27 del capítulo III en la sección *“Del café y otras plantaciones de agricultura”* disponía que

*“...es prohibido hacer depósitos de cáscaras y aguas en que se lava el café, aun en las haciendas de este plantío: deben los dueños regar uno y otro en las mismas haciendas, o darles corriente a los ríos a las siete de la noche; no debiéndose hacer esto, en los riachuelos de poca agua o poca corriente, ni en las acequias proveedoras de algún vecindario...”*⁴⁶

Es importante recordar que en 1839 se nombró una Junta Acuaria, presidida por Juan Rafael Mora, para atender todo lo relacionado con el acueducto de San José.⁴⁷ Asimismo, existen registros de esfuerzos comunales para asegurar una adecuada gestión del agua en ciertos vecindarios. Así, por ejemplo, entre 1839 y 1843 los vecinos de San Pedro de

⁴³ Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). **Decreto No. 35 del 8 de Diciembre de 1841, “Reglamento de Policía”**. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz- Calle del Carmen N°24. Artículo 31, p.169.

⁴⁴ Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). **Decreto No. 35 del 8 de Diciembre de 1841, “Reglamento de Policía”**. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz- Calle del Carmen N°24. Artículo. 63: *“Donde haya comodidad, se cargarán las aguas a los costados, dividiendo el camino por el medio en toda su longitud, con una elevación de dos pulgadas por vara traída desde sus orillas, que vulgarmente se llama loma de burro; cuidándose de dar salida a las corrientes de agua que se forman en sus orillas, para que no se hagan excavaciones. Cuando no hay proporción de dividir las aguas por un lado y otro lado, se construirá el camino de ladera, dándole hacia uno solo el descenso de dos pulgadas por varas; pero de manera que las aguas corran derramadas, para que no formen raudales...”*, p.221.

⁴⁵ Granados, Carlos (2004). *El impacto ambiental del café en la historia costarricense*. **Revista Diálogos**. Vol. 4 N.2 Nov. 2003 – Mayo 2004. Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica.

⁴⁶ Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). **Decreto No. 35 del 8 de Diciembre de 1841, “Reglamento de Policía”**. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz- Calle del Carmen N°24. P.213

⁴⁷ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). **Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica**. Costa Rica: Organización Panamericana de la Salud-Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados ICAA.

Heredia crean un fondo de 100 pesos para otorgar préstamos y los beneficios eran invertidos en la “...saca de agua que tenía en el río Ciruelas, cuyo adecuado mantenimiento –limpieza, compustura de las presas, etc. – desvelaba al vecindario.”⁴⁸

En el período comprendido entre 1842 y 1870 se terminó de consolidar el Estado en diferentes ámbitos. En términos económicos, por ejemplo, se destaca la creación de la infraestructura necesaria para la producción y exportación de diversos productos, principalmente el café, a través de la construcción del puerto de Puntarenas y otros caminos del país. En efecto, la construcción de esas vías marcó el surgimiento y posterior desarrollo de las primeras instituciones públicas: la Sociedad Económica Itinerante (1843), entidad que dio paso a la Superintendencia General de Caminos (1854) que luego se transformó en la Dirección de Obras Públicas (1860).⁴⁹

También se dieron importantes cambios en el uso de la tierra, sobre todo a través de la privatización de los terrenos comunes y municipales, situación que limitó de forma importante el poder de los ayuntamientos, muchos de los cuales fueron suprimidos del todo. La consolidación del poder central supuso que la lucha política dejase de plantearse en términos del clivaje central-local y pasara a enfocarse únicamente en el control de esas instituciones ya centralizadas. Es preciso anotar que, en términos territoriales, el país también consolidó su plataforma continental, pues desde 1825 el Partido de Nicoya se había adicionado al territorio original de Costa Rica. En esos años también se reclamó el territorio de Moín y Salt Creek; además, el 15 de noviembre de 1838 Costa Rica se separó de la Federación y se declaró libre, independiente y en plenitud de su soberanía. Luego, en 1848, se dio la Proclamación de la República con José María Castro Madriz como primer Presidente. La Guerra contra los Filibusteros en 1856 se constituyó en la principal gesta heroica del país, que tuvo éxito en defender su territorio pero además permitió la admisión psicológica del poder central y crear en los costarricenses los primeros sentimientos de pertenencia y civismo.⁵⁰

Todos estos pasos necesarios para la construcción y consolidación del Estado y para el cumplimiento de las metas comúnmente definidas se tradujeron también en esfuerzos por mejorar la gestión del agua en el país. A inicios del período la situación del recurso hídrico en San José se describía en los siguientes términos:

⁴⁸ Molina (1991), *op.cit.*, p.222.

⁴⁹ *Ibid*, p.207.

⁵⁰ Cerdas, Rodolfo (1985). **Formación del Estado en Costa Rica**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

“...Las aguas se traían hasta la ciudad por una sola zanja, que salía del río Torres y se distribuía por varias acequias que recorrían casa por casa los barrios El Carmen, la Puebla y Cubillos. Como el agua que circulaba por ella a través de un sistema de canales abiertos, venía desde una distancia de más de dos leguas, no era apta para beber, ya que arrastraba muchas impurezas y se usaba sólo para usos domésticos. Quienes tenían mejores condiciones económicas la filtraban a través de una pila de piedra porosa o de carbón que se conseguía en los alrededores de San José.”⁵¹

Los relatos de la época dan cuenta de los grandes esfuerzos emprendidos para mejorar la situación en un medio marcado por grandes carencias, tanto de las instituciones como de los mismos vecinos. Buena parte de los problemas de contaminación se derivaban del hecho de que las acequias estuvieran expuestas. Esto llevó a la realización de obras orientadas a su mejoramiento; por ejemplo, en 1825 la Municipalidad de San José mandó a construir el canal en calicanto, pero los subcanales debían ser sufragados por cuenta de los vecinos.⁵²

Las gestiones para construir la primera cañería en San José empezaron en 1858, como un proyecto del entonces Presidente Juan Rafael Mora, quien financió parte de la obra con la venta de varios terrenos públicos en Las Pavas.⁵³ Por su parte, el 25 de octubre de 1868, el Presidente José María Castro Madriz inauguró la primera cañería del país, que partía de la zona del actual Hospital Calderón Guardia hasta el Parque Central, de donde seguía con rumbo al Hospital San Juan de Dios.⁵⁴ Sin embargo, la eliminación de las acequias por donde corrían las aguas corrientes agravó el problema de las aguas residuales que entonces permanecían estancadas en las épocas de verano. Además, el problema de la potabilidad del agua tampoco fue resuelto con la implementación de esta primera cañería y los primeros intentos para construir pozos ocurrieron a partir de 1873.

⁵¹ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1996). **Agua para siempre: una historia costarricense**. San José: ICAA, p.32.

⁵² *Idem*.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Vargas Sanabria, Asdrúbal. *El manejo de los recursos hídricos en Costa Rica durante los siglos XVIII y XIX*. En: Peraldo (2002) *op.cit.*, p.383.

2.2.2 Entre agua y café: los primeros conflictos, los actores y la participación política

La incipiente institucionalidad del agua, analizada en el apartado anterior, enfrentó crecientes presiones conforme la sociedad costarricense se iba complejizando. Los cambios en los usos de la tierra y las obras de infraestructura (caminos, puentes y puertos), pero sobre todo la introducción del café como principal cultivo de exportación sentaron las bases para una capitalización creciente de la economía y la sociedad. Como se explicó antes, el Estado impulsó fuertemente la privatización de los terrenos comunes como base de la capitalización agraria del país y además otorgó tierras en la frontera agrícola como incentivo a la colonización de nuevas zonas del país. La economía, la sociedad y la política giraban en torno al comercio del café.

Estos cambios también afectaron las condiciones ambientales del país, pues el cultivo del café utilizaba intensivamente el agua, lo que sumado al aumento de la población empezó a poner más presión sobre los recursos naturales y a agravar las condiciones de salubridad pública.⁵⁵

Según lo explica Gladys Rojas, los problemas de contaminación aparecen prácticamente en todos los lugares donde se cultivaba el café.⁵⁶ Los registros de inconformidad en actas municipales, analizados por Rojas en la cuenca del Río Virilla, datan de 1845. Se tiene, por ejemplo, el caso de un vecino, José Castillo, quien se quejaba del “... *agua sucia del café en la Quebrada de los Cangrejos.*”⁵⁷ El problema era evidente pues las acequias, cuando existían, tomaban las aguas de los ríos cercanos a las principales ciudades, que a su vez eran utilizadas por los cafetaleros para desechar los subproductos del café. En el caso de la provincia de Heredia también hay reportes sobre la situación del agua en 1829:

“... la suma escasez de agua, su desaseo que por su limitada corriente este lanza las putrefacciones que en las presas de las

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Rojas Chávez, Gladys Elena (1998). **Café, Ambiente, Sociedad en la cuenta del Río Virilla, Costa Rica (1840 – 1955)**. Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Historia. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica, p.127. Véase también el mismo estudio en su versión publicada: Rojas Chávez, Gladys Elena (2000). **Café, Ambiente, Sociedad en la cuenta del Río Virilla, Costa Rica (1840 – 1955)**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

⁵⁷ *Idem.*

zanjas por donde corre se detiene, son sin duda el motivo según lo han expresado algunos facultativos en medicina, de las pestes y muertes repentinas que a cada paso se experimentan en este vecindario...”⁵⁸

Los problemas descritos iniciaron desde 1840; sin embargo, conforme las exportaciones del café crecían, aumentaban también los conflictos entre los beneficiadores y los vecinos. Al respecto, Morera identifica 6 tipos de conflictos por el agua:

“... La contaminación causada por desechos industriales, por aguas usadas y por animales; disputas entre pueblos por el uso de las fuentes de agua; conflictos entre vecinos debido a las pajas de agua; escasez de agua en verano; abundancia y derrames en invierno; falta de infraestructura necesaria para la distribución del líquido o el mal estado de la misma...”⁵⁹

Estos conflictos por la competencia en el consumo de agua y por la contaminación de los ríos por las aguas residuales, que pueden catalogarse como contiendas por el derecho al agua potable y al saneamiento, serán una constante en los siguientes 170 años y persistirán hasta la actualidad. Es importante, en ese sentido, considerar que la capitalización del agro introdujo el lucro y reforzó el emprendimiento privado como motores del progreso, lo cual supuso una erosión de las formas comunales de vida y los lazos de vecindad, y esto a su vez alimentó los conflictos. Así, por ejemplo, las fuentes de agua que antes estaban a disposición del vecindario en terrenos comunes, con el pasar de los años se encontraron en propiedades privadas, de forma que su usufructo comunal suponía una carga o pérdida económica para el dueño del predio.⁶⁰

Román Madrigal sostiene que la institucionalidad tenía poca capacidad para lidiar con las denuncias y que, además, en congruencia con la doctrina liberal y la primacía de la

⁵⁸ Morera Jiménez, Marisol (2006). **Los orígenes del discurso conservacionista en Costa Rica: Estudio de caso Heredia (1821 – 1940)**. Tesis para optar por el grado de Magister en Historia. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica, p.34. La referencia original es: Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). Fondos Congreso #0925 Folio 3 Año 1929. Solicitud de la Municipalidad de Heredia: 3 de Febrero 1829.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ Molina registra una protesta de los vecinos de Ojo de Agua en 1829, pues el dueño de un predio por donde pasaba una acequia se negaba “...a conceder las aguas que servido desde tiempo inmemorial a los vecinos de Ojo de Agua...” En: Molina (1991), *op.cit.*, p.323.

oligarquía cafetalera era iluso pensar que habría límites efectivos a la actividad. Según este autor “... es posible suponer la presencia de mecanismos de control más allá de la institucionalidad que limitaran, controlaran, o solucionarían los focos de conflictividad que se presentaron. Ello explicaría por qué los conflictos aparecen de manera coyuntural y solo unos pocos prevalecen a lo largo de los años...”⁶¹ Pese a ello, los campesinos a menudo eran apoyados por las municipalidades en sus conflictos por el agua. De hecho, aunque en el siglo XIX muchos de esos pobladores no eran considerados ciudadanos, ya expresaban una preferencia marcada por la canalización institucional de los conflictos.⁶²

Morera, además, argumenta que las primeras normativas ambientales del país nacen por iniciativas municipales frente a los conflictos por el agua.⁶³ Cuando se analizan estos conflictos bajo el lente del clivaje entre el poder central y el local, es posible plantear la hipótesis de que el debilitamiento del poder local implicaba de alguna forma una mutilación de los apoyos institucionales a las demandas ciudadanas de aquellos sectores, los campesinos más pobres, que no tenían control y desafiaban el poder central.

Un avance tecnológico contribuiría a la complejización social en el país. En 1838 un empresario catalán, Buenaventura Espinach, introdujo el método del beneficio húmedo del café. Hasta entonces el grano se exportaba en fruta, sin procesar, o se secaba con ayuda del sol y las pezuñas de los bueyes hacían la molienda. La técnica del beneficio húmedo requería una fuerte inversión en maquinaria e infraestructura, así como importantes cantidades de agua, pero daba grandes dividendos pues prácticamente duplicaba el valor del café exportado sin procesar. La disposición de capital para invertir en la infraestructura y la finca empezó a separar a los productores y creó el grupo de los beneficiadores, empresarios con el capital necesario para procesar el café que compraban a los productores directos. El beneficio húmedo fue el principal avance tecnológico de la época y acercó al país a una incipiente industrialización agraria. El excedente generado a causa de esa transformación profundizó las desigualdades sociales, afianzó a los cafetaleros con capital para procesar y exportar, creó un grupo de beneficiadores y perjudicó el cultivo artesanal del café.⁶⁴ Además, el uso intensivo del agua en el beneficio húmedo intensificó todavía más la presión sobre los recursos naturales.

⁶¹ Román Madrigal, José Gabriel. “El beneficio del café: ¿fue un factor de contaminación en la segunda mitad del siglo XIX? En: Revista Diálogos Vol. 4. N.2 2003-3004. P.20/26.

⁶² Molina (1991), *op.cit.* .

⁶³ Morera (2006), *op.cit.*, p.34.

⁶⁴ Molina (1991), *op.cit.*, pp.248-252.

En ese nuevo contexto, los sectores cafetaleros exportadores y, primordialmente, los beneficiadores fueron los actores con más poder y, por consiguiente, quienes solían resultar vencedores en los conflictos por el agua (apoyados por la Policía, Gobernación y Poder Ejecutivo). Los vecinos, que a su vez podían ser productores directos de café o asalariados en el cafetal, casi nunca eran escuchados, salvo por las municipalidades, y obviamente resultaron perdedores en los conflictos por el agua.⁶⁵ Los grandes cafetaleros y beneficiadores argumentaban que la riqueza del país provenía de su actividad y que esta, a su vez, era más importante que las demandas de contaminación. Como bien lo explica Rojas, estos casos dan cuenta del desprecio imperante respecto a los intereses de las comunidades afectadas, el cual se traducía en acciones concretas como la negativa recurrente de los beneficiadores a construir obras para desviar las aguas contaminadas. Los beneficiadores, además, solían contar con el apoyo de las autoridades para que los vecinos las pagasen. Aun cuando el Reglamento de Policía de 1849 (Art. 197 – 198)⁶⁶ estipulaba que le correspondía a la policía velar por la higiene, no siempre cumplían con estas obligaciones y a menudo más bien se ponían del lado de los beneficiadores.⁶⁷

2.2.3 Los marcos discursivos decimonónicos y el agua

Como se explicó en las secciones anteriores, la consolidación del Estado durante el siglo XIX tuvo como pilar económico la formación de una economía capitalista. Esto suponía cambios en el uso de la tierra, en las formas de trabajo y en el intercambio con otros países. Durante este siglo también se puede notar la influencia de la modernidad en las concepciones prevalecientes sobre la política, la economía, la cultura y las relaciones sociales.⁶⁸ Estos marcos discursivos, entendidos como el conjunto de representaciones, significados y narrativas que encuadran la actividad humana, también se pueden visualizar y tienen consecuencias en la concepción de la naturaleza y la gestión del agua.

⁶⁵ Rojas (1998), *op.cit.*, p.127.

⁶⁶ Colección de Leyes, Decretos y Órdenes expedidos por los Supremos Poderes Legislativos y Ejecutivo de Costa Rica en los años de 1849 y 1850. (1865). **Decreto N° 35 Reglamento de Policía de 1849**. San José: Imprenta de la Paz-calle de la Laguna. Este reglamento es prácticamente igual al ya comentado Reglamento de Policía de Carrillo de 1841.

⁶⁷ Morera (2006), *op.cit.* p.34, pp.136-140.

⁶⁸ Fumero, Patricia (2005). **El advenimiento de la modernidad en Costa Rica 1850-1914**. San José: Editorial Costa Rica.

Como lo explica Goebel MacDermontt, las representaciones sociales sobre la naturaleza en el siglo XIX estaban dominadas por la matriz conceptual del progreso, esto es la concepción liberal, capitalista y eurocentrista.⁶⁹ La naturaleza se concibe como un recurso productivo, que debe ser incorporado al sistema capitalista. Esta transformación de la naturaleza supone, de acuerdo con Goebel, la construcción de una segunda naturaleza esta vez ordenada, mecanizada y racionalizada para cumplir con su función de progreso y producción. Esta metamorfosis de la naturaleza permitiría a Costa Rica salir de la periferia y acercarse al centro civilizado, es decir Europa.⁷⁰

Es precisamente la introducción del beneficio húmedo el paso principal en esa mecanización y capitalización de la naturaleza, la esclusa que permitió el flujo de una economía artesanal a otra con incipientes innovaciones tecnológicas. El beneficiador dominaba los cauces de las aguas y estos le servían para aumentar su ganancia. El ideal del progreso navegaba sobre las aguas de los beneficios. Este marco discursivo sobre la naturaleza, reproducido por la naciente oligarquía liberal y cafetalera, y defendido desde el poder central, va ganando primacía y empieza a hacerse dominante conforme avanza el siglo XIX.

A pesar de ello, persistían otras visiones de la naturaleza. Como se mencionó antes, en la primera mitad del siglo XIX las Municipalidades defendieron a los campesinos en algunos conflictos por el agua y crearon la primera legislación ambiental. Esta visión protoconservacionista de los campesinos, institucionalizada por los Ayuntamientos, se basaba en una estrecha relación de los pobladores originarios con la naturaleza, pero sobre todo en el hecho de que el medio natural servía de sustento a buena parte de los campesinos de la época. De hecho Goebel se apoya en Martínez Allier⁷¹ para explicar que los campesinos costarricenses no necesariamente expresaban un respeto sagrado por la naturaleza, sino que realizaban esfuerzos por ser incluidos o al menos no verse afectados en sus condiciones materiales por la nueva matriz económica.⁷² Aun así, la pérdida de los terrenos comunes fue un fuerte golpe para el modo de vida campesino anclado en la

⁶⁹ Goebel MacDermontt, William Anthony (2007). **"Naturaleza imaginada. Una aproximación a las representaciones sociales de la naturaleza en la Costa Rica decimonónica. Un estudio de caso: los exploradores extranjeros (1850 - 1905)"**. Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Historia para optar el grado de Magister Scientiae en Historia. Sistema de Estudios e Posgrado. Universidad de Costa Rica.

⁷⁰ *Ibid.* pp.194, 196, 334.

⁷¹ Martínez Allier, Joan (2009). **Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración**. Barcelona: Icaria.

⁷² Goebel MacDermontt (2007), *op.cit.*, p.113.

colonia y regido por valores comunales que paulatinamente fueron sustituidos por el individualismo y la privatización de la vida social.

Otro elemento interesante de destacar, aunque poco documentado, se refiere a la búsqueda de mecanismos mercantilistas para asegurar la protección de la naturaleza. Antes se había comentado el caso de los vecinos de Ojo de Agua, quienes idearon un artesanal mecanismo financiero para sufragar los costos de la saca de agua. Otro caso se refiere a la integración de una junta en la Montaña de la Candelaria (1845), cuyo objetivo era cobrar a las personas ajenas al vecindario por la madera y leña extraídas de los terrenos comunales. Esa mercantilización de la naturaleza se combinaba con la obligación a reponer la madera cortada con árboles de madera viva.⁷³ A pesar de que es necesario investigar más este tipo de episodios, es posible sugerir la existencia de un tipo de protoconservacionismo capitalista, que a finales del siglo XX e inicios del XXI se expresará en mecanismos como los cánones por vertidos (contaminación) o el pago de servicios ambientales.

Para Morera, es posible identificar ciertas nociones conservacionistas, pues los campesinos costarricenses estaban conscientes de la fragilidad de la naturaleza y su dependencia respecto a ella:

*“...Los campesinos pobres son testigos de los cambios acelerados, estas poblaciones se ven directamente afectadas con las nuevas políticas, las cuales ponen en riesgo el sustento cotidiano de la población, por el hecho de que el agua y la leña son indispensables en su cotidianeidad. Por esta razón, este sector de la población acude a la Municipalidad la cual asume la posición de defensora y mediadora entre estas comunidades y el gobierno central...”*⁷⁴

Es así como la Municipalidad de Heredia adopta la hipótesis de los campesinos de que la tala de árboles está directamente relacionada con la escasez de agua. No obstante lo anterior, la protección de los bosques, ya sea para usarlos como provisión de leña o para proteger las fuentes de agua, atentaba contra la matriz de progreso capitalista y la

⁷³ Molina (1991), *op.cit.*, p.324.

⁷⁴ Morera Jiménez, Marisol (2006), *op.cit.*, p.52.

privatización de los terrenos comunes y baldíos. Esto no impidió, sin embargo, que desde 1833 se tomaran ciertas medidas para proteger los bosques.⁷⁵

Estas contradicciones se pueden expresar de nuevo en términos del clivaje entre el modelo aldeano (localista) *versus* el modo capitalista (centralista). Los conflictos entre el discurso protoconservacionista de la Municipalidad de Heredia y el discurso de modernidad del gobierno central –más enfocado en el progreso a través del café y sin contar con las consecuencias para el agua– dan cuenta una vez más de la lucha entre los dos poderes y la expresión simbólica y discursiva de esa pugna.⁷⁶ La gestión del agua desde 1821 hasta 1870 se explica en buena medida por esa tensión entre las dos fuerzas. Por un lado, se tenía a los campesinos y a los aristócratas ligados a la colonia, que no pudieron incorporarse a la nueva economía y seguían anclados en el pasado, con una visión más conservadora en lo político y económico. Esos actores expresaban un marco discursivo protoconservacionista derivado de su estrecha relación y dependencia material con la naturaleza y se apoyaban en la Municipalidad para realizar una participación política que defendiese sus demandas. Por otro lado, surgía con fuerza la oligarquía cafetalera que controlaba el poder central y la economía y que utilizaba esos recursos para imponer su visión capitalista, bajo la matriz de progreso de la modernidad y reconfiguración mercantilista de la naturaleza. A ese carro del progreso también se subieron algunos campesinos productores directos o ligados al transporte y el comercio en la incipiente economía capitalista. Con el avance del siglo XIX, la pugna entre ambos bandos se fue resolviendo a favor del segundo bloque y se expresó de forma aún más clara en la llamada República Liberal.

⁷⁵ En 1833 y 1864 se decreta la protección de bosques cercanos a las ciudades, en 1853 se regula la exportación de madera y en 1863 se crea una reserva de mil varas a ambos lados del Camino del Norte. Ver: Goebel McDermontt, William Anthony (2007). **“Naturaleza imaginada. Una aproximación a las representaciones sociales de la naturaleza en la Costa Rica decimonónica. Un estudio de caso: los exploradores extranjeros (1850 - 1905)”**. Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Historia para optar el grado de Magister Scientiae en Historia. Sistema de Estudios e Posgrado. Universidad de Costa Rica.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 46.

2.3 El agua durante la época Liberal (1870-1940)

Una vez consolidado el poder central y con una economía capitalista como base material, el Estado Costarricense pasaba a una nueva etapa en su desarrollo histórico. Si bien la ideología liberal se encontraba presente en el país desde inicios del siglo XIX, es a partir del golpe de Estado de Tomás Guardia en 1870 y con la promulgación de la Constitución de 1871 que se sientan las bases de lo que se ha llamado la República Liberal. De acuerdo con Salazar Mora su período de mayor auge abarca de 1870 a 1914,⁷⁷ sin embargo es posible ampliar sus límites hasta 1940, cuando se inician las reformas sociales que caracterizarán al siguiente período. En ese segundo sub-período, la crisis del Estado Liberal, de 1914 a 1940, será testigo de las luchas entre los nuevos sectores de la sociedad y la oligarquía tradicional y se manifestará con claridad en las discusiones sobre la gestión del agua.

La primera fase de la época liberal se caracterizó por la consolidación del poder estatal con el apoyo de los militares. De hecho, durante la dictadura de Tomás Guardia (1870-1882) el ejército costarricense se convirtió en uno de los más grandes de Centroamérica pues de esa forma se aseguraba la estabilidad interna y se protegía al país de las amenazas de sus vecinos del Istmo. Por lo menos hasta 1889 los cambios de gobierno fueron impuestos por la oligarquía cafetalera, que controlaba y se apoyaba en el Estado para consolidar su dominación. La construcción de los ferrocarriles al Pacífico y al Atlántico fue crucial para agilizar el comercio con el exterior y fortalecer la economía con la introducción del cultivo del banano. La economía seguía siendo dependiente de los mercados externos, con una base de propiedad privada concentrada en la producción de café y banano y con pequeños sectores de campesinos y artesanos independientes. La situación social también se agravó con el aumento de la población de Costa Rica, que pasó de 182.073 personas en 1883 (13.484 en San José) a 471.524 (50.580 en San José) en 1927.⁷⁸

En términos del marco normativo, durante esta primera época liberal se regularon y/o reformaron prácticamente todos los ámbitos de la vida pública. También se realizó una importante reforma en la educación pública y se profundizó la separación entre el

⁷⁷ Salazar Mora, Orlando (1998). **El apogeo de la República Liberal en Costa Rica 1870-1914**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

⁷⁸ Quesada (2011), *op.cit*, p.51.

Estado y la Iglesia. La ideología liberal del progreso exigía una ciudad higiénica y ordenada.⁷⁹ Es en el marco de esas reformas jurídicas de la década de 1880 que se promulgó la primera Ley de Aguas (1884) que se analizará más adelante.⁸⁰

El consenso de esa primera época, también llamada de la generación del Olimpo, empezó a sufrir importantes presiones desde 1914, cuando varios sectores de la sociedad costarricense clamaban por reformas frente a la crisis generada por la Primera Guerra Mundial. Un primer intento reformista, liderado por Alfredo González Flores, fue abortado por un golpe de Estado y la dictadura de los hermanos Tinoco (1917-1919). Las siguientes dos décadas (1920 y 1930) serán testigos de una creciente agitación social con la llegada de nuevas doctrinas sociales y modelos (anarquismo, socialcristianismo y comunismo) y el surgimiento de nuevos actores sociales (burguesía, intelectuales, sindicatos, movimientos sociales) que luchaban desde distintos frentes y agendas por el control del Estado.⁸¹ Esto también se reflejará en los cambios en el marco normativo del agua.

2.3.1 El Estado y el agua en la época liberal: normativa e infraestructuras

La reforma jurídica de la época liberal abarcó casi todos los ámbitos de la vida en sociedad, incluyendo, claro está, la gestión del agua. Así, el 26 de mayo de 1884 el Presidente Próspero Fernández (1882-1885) firmó la Ley de Aguas.⁸²

Dicha ley establecía distinciones respecto del dominio de las aguas, pues declaraba de dominio público aquellas de la zona marítima, los ríos, los arroyos y manantiales y las pluviales o nacidas que discurren por cauces y/o terrenos públicos. Por el contrario, las

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ Véase: Salazar Mora, Orlando (1998). **El apogeo de la República Liberal en Costa Rica 1870-1914**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica; Molina Jiménez, Iván (1991) **Costa Rica (1800-1850) El legado colonial y la génesis del capitalismo**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica; Cerdas, Rodolfo (1972). **La Crisis del Estado Liberal**. San José: EDUCA; Volio, Marina (1990). **Jorge Volio y el Partido Reformista**. San José: Editorial Costa Rica.

⁸¹ Véase: Rodríguez, Eugenio (editor) (2004). **Costa Rica en el Siglo XX. Tomo I**. Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia; Botey, Ana María (1984). **La Crisis del 29 y la Fundación del Partido Comunista en Costa Rica**. Costa Rica: Editorial Costa Rica; Contreras Gerardo y Cerdas, José Manuel (1989). **Los años 40. Historia de una política de alianzas**. Costa Rica: Editorial Porvenir; Schifter, Jacobo (1993) "La Democracia en Costa Rica como producto de la neutralización de clases", En Zelaya, Chester (et.al) (1993). **¿Democracia en Costa Rica?** Costa Rica: Editorama.

⁸² El Secretario de Fomento en ese año fue Bernardo Soto, que sería Presidente de la República entre 1885 y 1889. Ver: Colección de las Leyes y Disposiciones Legislativas y Administrativas emitidas en el año 1884. (1884). **Decreto N°XI Ley de Aguas**. San José: Imprenta Nacional.

aguas pluviales y las que nacen en terrenos privados pertenecían a sus dueños mientras se encontrasen dentro de su propiedad.⁸³ De igual forma, respecto de las lagunas y aguas subterráneas, la Ley las declaraba públicas o privadas según el carácter de la propiedad donde se encontraban (público o privado) (Art.13). De hecho esta Ley otorgaba amplias potestades de uso a los dueños de los terrenos donde se encontrase agua; así por ejemplo, el artículo 15 establecía que “...*Todo propietario puede abrir libremente pozos ordinarios para elevar aguas dentro de sus fincas, aunque con ellos resultasen amenguadas las aguas de sus vecinos...*”⁸⁴ Fieles a la tradición liberal de resguardar la propiedad privada y subordinar lo público a los usos privados, el artículo 23 declaraba lo siguiente “...*son de dominio público los cauces que no pertenecen a la propiedad privada.*”⁸⁵ La Ley establecía reglas para el uso de la zona marítimo terrestre y declaraba como propiedad del Estado las islas ya formadas o que se puedan formar en la zona marítima (art.33.).

Otro aspecto interesante de la Ley se refiere a la ya comentada preocupación por las aguas insalubres, pues el artículo 50 estipulaba que:

“...*Cuando se declare insalubre por quien corresponda una laguna ó (sic) terreno pantanoso ó (sic) encharcadizo, procede forzosamente su desecación ó (sic) saneamiento. Si fuese propiedad privada se hará saber á (sic) los dueños la resolución para que dispongan el desagüe ó (sic) saneamiento en el plazo que se les señale...*”⁸⁶

El Artículo 53 también dictaba otras normas relacionadas con el saneamiento, pues le otorgaba el derecho al dueño de un predio inferior (o aguas abajo) a oponerse a recibir “...*los sobrantes de establecimientos industriales que arrastren ó (sic) lleven en disolución sustancias nocivas introducidas por los dueños de éstos...*”⁸⁷ Así, es posible distinguir una vez más en los artículos 53 y 58, el principio de que “el que contamina paga”, pues se establecía también el derecho del dueño del predio inferior a exigir al dueño del predio superior una compensación por dicha contaminación.

⁸³ Colección de las Leyes y Disposiciones Legislativas y Administrativas emitidas en el año 1884. (1884). **Decreto N°XI Ley de Aguas**. San José: Imprenta Nacional. Artículos 1-6, pp.19-197.

⁸⁴ Colección de las Leyes y Disposiciones Legislativas y Administrativas emitidas en el año 1884. (1884). **Decreto N°XI Ley de Aguas**. San José: Imprenta Nacional, p.200.

⁸⁵ *Ibid.*, p.202.

⁸⁶ *Ibid.*, p.208.

⁸⁷ *Ibid.*, p.209.

La Ley establecía, además, las normas para las servidumbres y dictaminaba la posibilidad de que existiesen acueductos privados. Permitía, asimismo, la servidumbre forzosa para el paso de un acueducto, siempre y cuando no requiriese la expropiación de terrenos. De este modo quedan evidenciados, una vez más, los valores liberales de primacía de lo privado en detrimento de lo público. Por ejemplo, los artículos 89 y 90 de la Ley de Aguas de 1884 dictaminaban que siempre y cuando las aguas discurriesen por terrenos públicos cualquier persona podía utilizarlas para “...*beber, lavar ropas, vasijas u cualesquiera objetos, bañarse y abreviar ó (sic) bañar caballerías y ganados...*” pero como existían acueductos privados se limitaba el uso de esas aguas privadas a lo que pudiese extraerse “...*a mano, sin género alguno de máquina o aparato, y sin detener el curso del agua...*”. Además aclara que “...*se entiende que en propiedad privada nadie puede penetrar para buscar ó (sic) usar el agua, á (sic) no mediar licencia del dueño...*”⁸⁸

También es interesante destacar el orden de preferencia para los usos del agua que establecía la Ley de 1884 en su artículo 104:

“...En la concesión de aprovechamientos especiales de aguas públicas, se observará el siguiente orden de preferencia.

1º-Abastecimiento de poblaciones.

2º-Abastecimiento de ferro-carriles.

3º- Riegos.

4º- Canales de navegación.

5º-Beneficios de café, molinos y otras fábricas, barcas de paso y puentes flotantes.

6º-Estanques para viveros ó (sic) criaderos de peces.

Dentro de cada clase serán preferidas las empresas de mayor importancia y utilidad, y en igualdad de circunstancias, las que antes hubiesen solicitado el aprovechamiento. En todo caso se respetarán preferentemente los aprovechamientos comunes para el servicio doméstico, agrícola y fabril...”

Este artículo resulta valioso por varias razones. En primer lugar, resalta el hecho de que el uso para ferrocarriles ocupase el segundo lugar de prioridad –lo que probablemente

⁸⁸ *Ibid.*, p.218.

estaría relacionado con la importancia que se daba a la construcción y funcionamiento de los ferrocarriles al Atlántico y Pacífico y, específicamente, a la necesidad de contar con agua en los campamentos—, pero también el lugar preponderante que ocupaban los enclaves bananeros y la creciente influencia de Minor Keith y la compañía bananera en el país. En virtud de lo anterior, parece algo contradictorio que los usos para beneficio de café ocupasen un quinto lugar, pues es conocido que la oligarquía cafetalera gobernaba a placer en esta época. Esta aparente contradicción debería ser investigada con mayor profundidad, aunque se podría aventurar la hipótesis de que ese orden de uso realmente no afectaba la actividad cafetalera, pues de lo contrario no hubiese sido posible su aprobación. Otra explicación posible es que en este artículo prevalecieron los intereses relacionados con el ferrocarril (y el banano) por encima de los intereses cafetaleros.

Cabe destacar que en ese mismo año de 1884 se emitieron otros decretos que se podrían catalogar como conservacionistas, en la medida en que tenían como principal objetivo la protección de las fuentes de agua. Entre ellos, el Decreto N°5 del 4 de febrero de 1884 (art.43) “*...prohíbe destruir, tanto en los bosques nacionales como en los de particulares, los árboles situados a menos de setenta y cinco varas de los manantiales que nazcan en los cerros, o a menos de cincuenta varas de los que nazcan en terrenos planos...*”⁸⁹ Ese mismo Decreto obligaba a los dueños de terrenos a reforestar las cuencas de los ríos que crucen sus propiedades y en una extensión que no fuese inferior a 10 varas. Como se verá en el apartado de los marcos discursivos, en esta época la creencia popular de que la tala de árboles y la escasez de agua estaban relacionadas se ve apoyada por científicos extranjeros que visitaron el territorio costarricense y recomendaron la protección de los bosques. Así, en 1888, el naturalista Henry Pittier, discípulo de Alexander Von Humboldt, luego de visitar las faldas del volcán Barva le sugiere al Presidente de la República proteger esas montañas para asegurar el agua de Alajuela y Heredia.⁹⁰ Este Decreto declaró:

*“...inalienable una zona de terreno de dos kilómetros de ancho,
a uno y otro lado de la cima de la montaña conocida con el
nombre de Montaña del Volcán Barva, desde el cerro llamado el*

⁸⁹ Colección de las leyes y disposiciones legislativas y administrativas en el año 1884 (1884). **Decreto No. 5 del 4 De Febrero de 1884 “Decreta el Reglamento de Terrenos baldíos y bosques”**. San José: Imprenta Nacional.

⁹⁰ Goebel McDermontt (2007), *op.cit.*,p.165.

Zurquí hasta el que se conoce con el nombre de Concordia, ya sea dicha zona de propiedad nacional o municipal...”⁹¹

En efecto, dichos terrenos podrían considerarse como la primera zona de protección de los bosques en el país y, en ese sentido, constituyeron el antecedente de lo que en el siglo XX serán los parques nacionales.⁹²

En esas primeras décadas del siglo XX es posible identificar otras normativas conservacionistas, en este caso en el tema de saneamiento. El Decreto N°31 del 21 de agosto de 1926 buscaba proteger los ríos y pajas de agua potable de la contaminación por residuos y establecía la prohibición de desaguar cualquier residuo de contaminación humana o industrial en los ríos, acequias o pajas de agua potable. También obligaba a las fábricas, en un plazo de 30 días, a realizar un adecuado manejo de los residuos de su actividad.⁹³ Otras normas relacionadas con la materia pretendían regular el despilfarro de agua e incluso estipulaban penas para quien lo hiciese.⁹⁴ Como se verá más adelante, la

⁹¹ Colección de las Disposiciones Legislativas y administrativas en el año (1888). **Decreto No. 65 del 30 de Julio de 1888 Declara inalienables las montañas en que tienen su origen las aguas que abastecen a Heredia y Alajuela**. San José: Tipografía Nacional. “Declara inalienables las montañas en que tienen su origen las aguas que abastecen a Heredia y Alajuela”, p.296.

⁹² Existen otros decretos que de alguna manera continúan fortaleciendo la protección de los bosques bajo la premisa de que de esa forma se protegen las fuentes de agua. Véase: Colección de Leyes y Decretos en el año 1909 (1909). **Acuerdo No. 121 del 26 de octubre de 1909**. San José: Tipografía Nacional. Este decreto establece: Art. 5: inciso b) *No se permitirá dar fuego en los campos a menos de cuatrocientos metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros. Tampoco se autorizará el fuego de los campos situados a menos de doscientos metros de radios de los manantiales que nazcan en terrenos planos.*” p.328. Colección de Leyes y decretos en el año 1906. II Semestre (1906). **Ley No. 40. Del 11 de julio de 1906**. San José: Imprenta Nacional. Sobre la figura de Guarda bosques, la situación de escasez de agua en verano y la tala de árboles: “...Art. 1: *Auxiliase a las Municipalidades de los cantones centrales de todas las provincias y comarcas con la suma de doscientos colones mensuales a cada una para que la inviertan exclusivamente en el mantenimiento de cuatro guarda bosques, cuyas obligaciones serán las de velar porque se cumpla lo prescrito en los artículos 550, 551 y 552 del Código Fiscal.* Art .2: *“Estos guardabosques estarán investidos del carácter de agentes de Policía y dependerán del gobernador de la provincia”.*

⁹³ Colección de Leyes y Decretos (1926). **Decreto No. 3 del 21 de Agosto de 1926**. San José. Imprenta Nacional, pp. 139-140.

⁹⁴ Colección de Leyes y decretos en el año 1934 (II Semestre, 1935). **Acuerdo No. 102. Del 20 de setiembre de 1934 Reglamento para el uso de aguas y revisión y reparación de la tubería doméstica**. San José: Imprenta Nacional. Véase por ejemplo: “...Artículo 2: *Es deber del Revisor inspeccionar una por una y minuciosamente todas las llaves de la tubería doméstica, y de fábricas, empresas y establecimientos comerciales, así como toda suerte de válvulas, boyas y tanques o depósitos de agua proveniente de la cañería municipal, y proceder a reparar los daños que en ellos encuentre y que originan derrames inútiles de agua.*” p.259. También: “...Artículo 13: *Todos los moradores de esta ciudad están en la obligación de mantener cerradas las llaves de la cañería todo el tiempo que no hagan uso del agua. La infracción de esta disposición al ser sorprendida por el Revisor General, dará lugar a una multa de un colón por la primera vez y de dos colones las subsiguientes, que tendrá la misma aplicación consignada en el artículo sétimo del presente Reglamento.*” p. 260. “...Artículo 14: *Si una vez reparados todos los daños de la cañería urbana, continuare la escasez de agua, el Revisor General practicará un detenido estudio del problema desde las fuentes de captación hasta los*

contaminación por los residuos del café continuará siendo un tema conflictivo, durante todo el período, y las autoridades realizaban esfuerzos por regular la actividad. Por ejemplo un Decreto de 1936 prohibía por completo la descarga de cáscaras de café o brozas a los ríos sin un tratamiento previo y obligaba a los beneficiadores a darle un adecuado manejo a los residuos.⁹⁵

A pesar de que la primera cañería de San José se había inaugurado en 1868 (y concluido en 1869), su cobertura y la calidad del agua eran muy deficientes. El agua se tomaba directamente del río Tiribí y se conducía por un sistema de canales abiertos a los tanques de Aranjuez (también abiertos), lo que exponía al líquido a la contaminación del entorno.⁹⁶ Las obras de infraestructura que se realizaron para abastecer de agua en las últimas décadas del siglo XIX procuraron cubrir a las demás ciudades del país.⁹⁷ Estas ciudades fueron poco a poco construyendo sus sistemas de cañerías: Cartago en 1874, Heredia en 1880, Alajuela en 1880, Limón en 1899 (primer sistema de cloacas) y Liberia en 1899.⁹⁸ En la década de 1890, se inició el proyecto para el primer sistema de cloacas de la ciudad de San José, aunque el doctor Carlos Durán había planteado desde antes la necesidad de utilizar excusados y cloacas en la ciudad.⁹⁹

Desde 1887 se creó en San José la policía de higiene, un cuerpo de inspectores dedicado a supervisar e inculcar hábitos de higiene en las personas, sus viviendas y la salud en general. Esta unidad municipal fue el primer servicio público de recolección de la basura, pero además se controlaba la calidad de los alimentos que se vendían en los mercados, las condiciones de las lecherías y mataderos e incluso el estado de los

tanques de distribución, debiendo facilitársele todos los medios para la realización de ese estudio, por parte de los empleados y oficinas municipales respectivas.” p.260.

⁹⁵ Colección de Leyes y decretos (I Semestre, 1936). **Reglamento de Beneficios del café. Decreto No. 14. Del 21 de setiembre de 1936.** San José: Imprenta Nacional, 1937. “...Art. 1: Queda terminantemente prohibido descargar las cáscaras o broza del café a los ríos o cursos de agua y regarlas sobre os terrenos sin haberlas convertido en abono por medio del sistema que establece el presente Reglamento... Art. 2: Todos los beneficiadores de café están en la obligación de acondicionar sus beneficios con un tanque separador o cualquier otro dispositivo especial para separar las cáscaras del agua. Practicada esta operación, el agua podrá descargarse a los ríos o quebradas y las cáscaras deberán ser depositadas diariamente en tanques o huecos contruidos con ese objeto. Dichos tanques serán calculados para almacenar la totalidad de la cáscara que se produzca en el beneficio.” p.321.

⁹⁶ Quesada incluso reseña un episodio de 1876 cuando encontraron el cadáver de una persona en los canales de agua potable de la ciudad. Quesada (2011), *op.cit.*, p.39.

⁹⁷ Se pueden encontrar decretos y actas municipales que registran este proceso, por ejemplo el que autoriza a la Municipalidad de Heredia para que contrate un empréstito hasta por \$20,000 para mejorar la cañería: Colección de las Disposiciones Legislativas y Administrativas en el año 1888 (1889). **Decreto No. 63 del 28 de Julio de 1888.** San José: Tipografía Nacional.

⁹⁸ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). **Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica.** Costa Rica: OPS-ICAA.

⁹⁹ Quesada (2011), *op.cit.*, p.77.

excusados en las viviendas. El problema de las aguas residuales fue motivo de preocupación para médicos e ingenieros de la época que buscaron diversas tecnologías para manejar los desechos. Las primeras obras de alcantarillado sanitario, al menos de las cuales se tienen registro, se realizaron hasta 1911 cuando se inauguró el primer sistema sanitario de San José.¹⁰⁰ La construcción del sistema de cloacas en San José resolvió el problema y ya para 1917 se prohibía construir letrinas en el perímetro de la ciudad donde existían cloacas. Durante la década de 1920 se continuaron los esfuerzos para ampliar la cobertura de las cloacas y obligar a las viviendas a conectarse al sistema.¹⁰¹

También se empezaron a instalar contadores para evitar el despilfarro en las casas de habitación.¹⁰² Entre 1907 y 1909 se realizaron nuevos esfuerzos para la construcción de una nueva cañería en San José¹⁰³ y en el gobierno de Ricardo Jiménez (1910 – 1914) se realizaron importantes obras para dotar de agua a otras comunidades y mejorar la infraestructura existente en las demás ciudades.¹⁰⁴ En la década de 1920, continuaron los esfuerzos para mejorar la calidad del agua y aumentar la cobertura y se realizaron obras en la Planta de Tres Ríos. Para responder a las crisis y los problemas de la cuestión social, durante la década de 1930 se construyeron varias obras como la cañería de Puntarenas, que llevaba el agua desde el lugar conocido como Ojo de Agua en Belén, además de otros sistemas sanitarios y cañerías.¹⁰⁵

El año de 1884 coincide también con la incorporación del tema de las fuerzas hidráulicas en la gestión del agua. En ese año se inauguró en San José la primera planta hidroeléctrica de Costa Rica y Centroamérica.¹⁰⁶ La energía producida por esta planta, ubicada en el barrio Aranjuez en un cuadrante cercano al actual Hospital Calderón Guardia, sirvió para iluminar la ciudad de San José. La planta aprovechaba la caída de agua desde los tanques de captación del acueducto de San José a partir de las 5:30 de la

¹⁰⁰ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1998) **Tres décadas colaborando con el desarrollo del área rural costarricense**. San José: ICAA.

¹⁰¹ Quesada (2011), *op.cit.*, pp.82-98, 110. Quesada explica que en 1928 se dispuso no otorgar el servicio de agua potable a las viviendas que aún no se habían conectado al sistema de alcantarillado.

¹⁰² Vargas Sanabria, Asdrúbal. *El manejo de los recursos hídricos en Costa Rica durante los siglos XVIII y XIX*. En: Peraldo Huertas, Giovanni (2002). **Ciencia Tecnología en la Costa Rica del siglo XIX**. Cartago. Editorial Tecnológico de Costa Rica.

¹⁰³ Quesada realiza un análisis detallado de este proceso: Quesada (2011), *op.cit.*, pp.91-111.

¹⁰⁴ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1996). **Agua para siempre: una historia costarricense**. San José: ICAA.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Vargas Sanabria, Asdrúbal. *El manejo de los recursos hídricos en Costa Rica durante los siglos XVIII y XIX*. En: Peraldo Huertas, Giovanni (2002). **Ciencia Tecnología en la Costa Rica del siglo XIX**. Cartago. Editorial Tecnológico de Costa Rica.

tarde y hasta las 5 de la mañana del día siguiente. A partir de 1885 esa energía se utilizó para poner en funcionamiento el tranvía.¹⁰⁷ En el año de 1888 se tomó una iniciativa similar para contar con electricidad en la ciudad de Cartago, y posteriormente le siguieron Heredia y Alajuela.

El inicio del siglo XX también sería testigo de una intensa actividad privada para llevar la electricidad a diferentes pueblos. Esto debía realizarse mediante concesión y varias empresas luchaban por el control de la mayor cantidad de contratos. Sin embargo ya en la primera década, 1900, se empezaba a notar una concentración en empresas privadas ligadas a Minor Keith y los intereses británicos.¹⁰⁸ Desde entonces empezaron a surgir nuevos actores que clamaban por una reforma en el sector hidroeléctrico y en específico por la nacionalización de las fuerzas hidráulicas. En 1910 se reguló la materia para declarar que “...las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas de dominio público en el territorio de la República, son inalienables y del dominio del Estado.”¹⁰⁹ Esta normativa además atribuía al Ejecutivo la potestad de otorgar las concesiones, que serían por tiempo limitado, lo que de alguna manera representa unos primeros atisbos de un cambio en la política liberal que se irán consolidando en el fin de este período. De hecho, las primeras discusiones sobre nacionalización se dan el marco del tema hidroeléctrico desde 1910 por lo menos, lo que sin duda es un antecedente de las reformas de 1923 y de la década de 1940.

Cabe destacar que las leyes de inicios del siglo XX, además de establecer cada vez con mayor precisión las responsabilidades institucionales respecto del agua, dan cuenta de la mayor complejidad del Estado Costarricense. En 1922 se creó la Subsecretaría de Higiene y Salud Pública, entidad dependiente de la Secretaría de Policía y cuyo primer subsecretario fue Solón Núñez.¹¹⁰ Más adelante, la Ley sobre Protección de Salud Pública, promulgada en 1923, ordenaba que la gestión del agua estuviese bajo la supervisión de la Secretaría de Fomento, la Dirección General de Obras Públicas y la Subsecretaría de

¹⁰⁷ Fernández Robles, Joaquín Alberto (1985). **100 años de actividad eléctrica en Costa Rica (1884 - 1894)**. San José: Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

¹⁰⁸ Fernández Robles, Joaquín Alberto (1985). **100 años de actividad eléctrica en Costa Rica (1884 - 1894)**. San José: Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

¹⁰⁹ Colección de Leyes y Decretos. Tomo II (1910). **Decreto N°14 del Congreso de la República dado el 29 de octubre de 1910**. San José: Imprenta Nacional, p.678.

¹¹⁰ Rojas Chávez, Gladys Elena (1998). **Café, Ambiente, Sociedad en la cuenta del Río Virilla, Costa Rica (1840 - 1955)**. Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Historia. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica. Ver: Decreto del Poder Ejecutivo N°3 del 21 de agosto de 1922.

Higiene y Salud Pública.¹¹¹ Con esta ley se establecen normas sobre los requisitos de construcción, protección de fuentes de agua y tratamiento de aguas residuales.

Finalmente, es importante destacar que las Municipalidades del país, si bien habían perdido mucho poder y protagonismo, todavía realizaban importantes tareas relacionadas con el agua.¹¹² En muchos casos, no solo seguían siendo las responsables de la provisión del agua y el saneamiento, sino que además bajo su alero funcionaban los Inspectores de Aguas, también conocidos como Jueces de Aguas. La labor de estos jueces o inspectores se remonta a ordenanzas españolas que, por el vacío legal existente, siguieron vigentes hasta 1923, año en que se promulga la Ley de la Inspección Cantonal de Aguas. El Inspector de Aguas era el responsable de resolver todas las diferencias y conflictos surgidos entre particulares y vinculados con el manejo de aguas. Es importante destacar que aunque su labor era preventiva y conciliadora, sus fallos eran definitivos a menos de que un tribunal dictase lo contrario. Su jurisdicción era el cantón y debía resolver “...con sujeción a lo que la equidad y la justicia aconsejen, teniendo muy en cuenta las necesidades del uso doméstico, y procurando conciliar con éstas y entre sí, los intereses de la agricultura y la industria.”¹¹³ El Inspector era nombrado por la Secretaría de Policía, a partir de una terna sugerida por la Municipalidad, y su salario debía ser pagado por el Ayuntamiento.

El análisis de la institucionalidad del agua ha abarcado hasta ahora las principales leyes y decretos emitidos durante el período, ha explicado cuáles fueron los principales cambios y avances en infraestructura y ha sugerido una mayor complejización de los organismos encargados de gestionar el recurso hídrico en el país. Por lo tanto, el análisis debe dar cuenta ahora de los principales actores que, en esa época, tuvieron relación con el tema del agua.

¹¹¹ Colección de Leyes y Decretos (I Semestre, 1923). **Ley sobre Protección de la Salud Pública**. San José: Imprenta Nacional. Art.52, 53 y 54.

¹¹² Por ejemplo, el artículo 130 de la Ley de Aguas analizada antes establecía que: “...La policía y administración de las aguas públicas no comprendidas en el artículo anterior, corresponde á (sic) las municipalidades en toda la extensión de sus respectivos territorios.” Colección de las Leyes y Disposiciones Legislativas y Administrativas emitidas en el año 1884. (1884). **Decreto N°XI Ley de Aguas**. San José: Imprenta Nacional.

¹¹³ Colección de Leyes y Decretos (I Semestre, 1923). **Ley de la Inspección Cantonal de Aguas**. San José: Imprenta Nacional, p.391.

2.3.2 Actores y participación política: contaminación y conflictos por el agua

Además de los factores externos que propiciaron el surgimiento de la llamada República Liberal, su auge se puede explicar por una férrea dominación de los sectores cafetaleros, su alianza con los militares y el desarrollo del enclave bananero. No obstante lo anterior, es importante considerar que para esa época la sociedad costarricense se hacía cada vez más compleja: en términos ideológicos, las nuevas ideas de anarquismo, socialismo y socialdemocracia empezaban a ganar adeptos; la población crecía y las condiciones sociales empeoraban; los recursos naturales cada vez sufrían más presión y el nuevo siglo traía otros actores a la política nacional. Estos nuevos grupos de sindicatos, intelectuales, trabajadores bananeros, campesinos, así como la naciente burguesía, la Iglesia y otros sectores sociales reaccionaban contra las condiciones políticas y materiales que les imponía la dominación de la oligarquía cafetalera. Dichas condiciones materiales, sumadas al cultivo del café, imponían un alto precio en términos de contaminación ambiental, principalmente de las aguas, así como un entorno de creciente y marcada conflictividad social.

La actividad cafetalera tuvo un importante impacto en las condiciones ambientales del país desde sus inicios en la década de 1840. Ramírez Boza explica que con el cultivo del café se inician “...procesos de drenaje, desecación y estrangulamiento de los cursos del agua...”¹¹⁴. Además, el aumento en la población y otras actividades económicas como los trapiches, ingenios, mataderos, fábrica de licores y las lavanderas producían “...excretas, aguas jabonosas, cenizas, grasas y sedimentos orgánicos...”¹¹⁵ que en su mayoría eran lanzados a las aguas superficiales y/o los suelos. De acuerdo con Ramírez Boza la competencia entre el consumo humano y el consumo productivo generaba conflictos por la disponibilidad del agua potable y conflictos por la calidad del agua (saneamiento).

Es importante señalar que aunque los conflictos por la contaminación del agua derivados del procesamiento del café estaban presentes prácticamente en todos los lugares donde se producía este tipo de cultivo, Ramírez Boza plantea la existencia de una relación entre la cantidad de conflictos y las características de las zonas cafetaleras. Anota, por ejemplo, que en Cartago y Alajuela no había competencia por consumo

¹¹⁴ Ramírez Boza, Mario. *Problemas, protestas y conflictos ambientales en la cuenca del río Virilla: 1850 – 1900*. En **Revista Diálogos**. Vol. 4. N. 2 2003- 2004. San José: Escuela de Historia-Universidad de Costa Rica, p.8/56 versión digital.

¹¹⁵ *Idem*.

humano y productivo, por lo que había menos conflictos, mientras que en San José y Heredia sí había competencia entre esos usos.

Hay registros de enfermedades como diarrea, fiebres tifoideas, disentería y otras epidemias causadas por el agua contaminada. Por ejemplo en Santo Domingo de Heredia, en 1887,¹¹⁶ un reporte de ese año señalaba que:

“...Los tanques o filtros son en su origen muy defectuosos pues dejan pasar el barro que trae el agua, en gran cantidad, hasta el grado de notarse fuertemente un olor fétido que quita la voluntad de usar el agua para el baño por no soportarse el olfato. La fetidez del agua filtrada proviene de la disolución de cadáveres en la misma acequia y analizando el líquido que se nos da como potable se sacan consecuencias desconsoladoras...”¹¹⁷

En algunos casos, la contaminación provenía directamente de problemas relacionados con el café, como lo relata el Ing. Enrique Jiménez Núñez en 1902: *“...los gases malolientes que se desprenden de los cursos de agua que acarrean mieles hacen casi inhabitables sus inmediaciones...”¹¹⁸* Otro informe sobre el agua potable, esta vez de 1905 y emitido por la Facultad de Medicina, explica: *“...todas las aguas que se consumen en Costa Rica, con excepción de las de Paraíso, Cartago y Tres Ríos, no son potables en sentido estricto...”¹¹⁹* Ya para entonces la contaminación de las aguas de los ríos y de las mismas cañerías era señalada como causa de la alta mortalidad infantil a inicios de siglo y de otras enfermedades como el cólera.

Para evitar la contaminación de las aguas con los desechos del café, el Ing. Enrique Jiménez propuso un sistema de sedimentación, filtración, precipitación y purificación bacterial usando bacterias aeróbicas y anaeróbicas. De esta forma ganó tres premios (de

¹¹⁶ Rojas Chávez, Gladys Elena (1998). **Café, Ambiente, Sociedad en la cuenta del Río Virilla, Costa Rica (1840 - 1955)**. Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Historia. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica, p.129.

¹¹⁷ Este es un reporte de un médico de apellido Bansen en 1882 citado por Vargas Sanabria, Asdrúbal. *“El manejo de los recursos hídricos en Costa Rica durante los siglos XVIII y XIX.”* En: Peraldo Huertas (2002), *op.cit.*, p.384. Ver: Archivo Nacional de Costa Rica. Fondo Fomento. N.979.

¹¹⁸ Jiménez N., Enrique. *Medios prácticos para evitar que las mieles del café infecten las aguas de los ríos.* En Carranza, Jorge (1933). **Monografía del café**. San José: Imprenta Nacional. Citado por: Rojas (2000), *op.cit.*, p.70.

¹¹⁹ Rojas (1998), *op.cit.*, p.167.

la Facultad de Medicina, de la Municipalidad de San José y del Gobierno) que otorgaba un concurso público abierto en 1906 para proponer sistemas técnicos para resolver el problema de la contaminación por mieles del café. Sin embargo, el sistema no se aplicó a todos los beneficios por su alto costo y la debilidad de las autoridades. Asimismo, personajes como Clodomiro Picado propusieron otros sistemas a partir del uso de levaduras para procesar el café.¹²⁰

Gladys Rojas ha documentado estos conflictos para la cuenca del Río Virilla (1840-1955) y analiza varios casos ocurridos en distintas zonas de la cuenca. Por ejemplo en Santo Domingo de Heredia, en 1887, se dio un conflicto entre el beneficio de los hermanos Zamora y los vecinos, quienes eran apoyados por la Municipalidad. El problema surgió por una concesión de agua que afectaba el curso del río Virilla y la comunidad de Santo Domingo, lo cual generaba una confusión respecto a quién debía aplicar la Ley de Aguas de 1884, máxime porque dicha normativa establecía que las poblaciones tenían prioridad en el uso del agua. La Municipalidad defendía esta posición mientras que el Poder Ejecutivo –que favorecía a los beneficiadores– terminó revocando el acuerdo municipal. Las partes, finalmente, recurrieron a los Tribunales para resolver. El análisis de este caso demuestra que durante años se dieron luchas por este y otros conflictos similares. El registro del conflicto en Santo Domingo detalla las diferencias entre vecinos y beneficiadores por el uso y contaminación del agua.¹²¹

Estos casos analizados por Rojas para un período de más de 100 años demuestran que las comunidades reaccionaban a los problemas relacionados con el agua, pero también deja ver que sus repertorios de acción para la protesta eran muy limitados. El ejercicio ciudadano de los costarricenses de entonces era sumamente apegado a la institucionalidad pues recurrían a plantear sus quejas ante las autoridades. Lo anterior queda demostrado con casos como el de Santa Bárbara de Heredia, en 1877, cuyos vecinos acudieron al gobernador para solicitar que se reubicara un beneficio, pero al no encontrar respuesta a sus demandas acudieron al Presidente de la República, quien tampoco les contestó.¹²² En los registros de las actas municipales y los estudios realizados

¹²⁰ El sistema de Clodomiro Picado sugería agregar levadura a un tonel de café después cubierto con agua para fermentar durante 24 horas. Ver: Clodomiro Picado, (1998). **Obras completas**. Tomo 5. Cartago: Editorial del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Citado por: Rojas Chávez, Gladys Elena (1998). **Café, Ambiente, Sociedad en la cuenta del Río Virilla, Costa Rica (1840 - 1955)**. Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Historia. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica, p129.

¹²¹ Rojas (1998), *op.cit.*, p.131.

¹²² *Idem*.

hasta ahora, no existen episodios significativos de protesta y mucho menos ciclos de protesta y acción colectiva. De lo anterior se puede inferir que el ejercicio ciudadano de la participación política durante la época fue sumamente limitado. Esto no es ninguna novedad si se consideran otros elementos de un ejercicio restrictivo de la ciudadanía como el voto censitario vigente hasta 1913, pero sí resulta llamativo que los costarricenses expresaran su descontento con tanta parsimonia y apego a la institucionalidad del país. Aunque durante las siguientes décadas habrá momentos de mayor tensión, participación política y protesta, es importante señalar como una tendencia histórica ese apego que ya desde el siglo XIX mostraban los costarricenses respecto a la canalización institucional de la disconformidad.

2.3.3 El marco discursivo liberal sobre el agua

En la sección dedicada al estudio de los marcos discursivos del siglo XIX sobre la naturaleza y el agua, ya se había explicado la importancia de la matriz de progreso, modernidad y capitalismo. Precisamente, el liberalismo es la consolidación ideológica y simbólica de esos marcos discursivos; de ahí que este período esté marcado por la continuación y profundización de esas narrativas. La naturaleza se reconstruye como sustento de la producción capitalista.

En efecto, el agua sería clave para el éxito de la empresa modernizadora de los liberales, pues desde la década de 1880 se utilizó para la producción de energía. Por medio de la energía hidráulica se alumbró la ciudad de San José, hito histórico y motivo de orgullo, al ser la tercera ciudad del mundo en tener luz artificial. La electricidad de los faroles, posible gracias a las fuerzas del agua, acercó entonces a Costa Rica al centro de la modernidad y en los imaginarios de la época (y aún de hoy) puso a la ciudad al lado de Nueva York y París. En este mito del San José moderno y símbolo de progreso, no importaba en realidad que los faroles fueran tenues, que las aguas negras corrieran por la calle o que desde el imponente Teatro Nacional recién inaugurado corriese una acequia abierta hasta la boca de la Sabana. Y como señala Jiménez Cordero “...*el papel del agua como combustible del progreso nacional que empezaba a manifestarse, no se limitó a la industria cafetalera...*”¹²³ Las fuerzas derivadas del agua se utilizaron también para mover molinos, fábricas, el tranvía y, por supuesto, los ferrocarriles. El agua alimentó la sed de

¹²³ Jiménez Cordero, Jorge (2010). **Ley de Aguas. Anotada y Concordada**. San José: Imprenta Lil.

progreso de la ideología liberal, a la vez que las obras de saneamiento de las ciudades cumplieran su ideal higienista.¹²⁴

Pero como en todos los discursos existen contradicciones y posiciones altisonantes, en este caso los científicos extranjeros traídos por los propios liberales, a finales del siglo XIX, para alumbrar el camino costarricense del progreso, empezaron a señalar también los problemas de contaminación de los recursos naturales y en especial del agua, producto de ese estilo de desarrollo. Ya antes se había mencionado la influencia de Henry Pittier en la creación de la primera zona protegida del país y se habían citado los reportes de médicos, ingenieros y naturalistas como fuentes de autoridad para señalar la contaminación. De acuerdo con Goebel McDermontt, es posible empezar a hablar de un régimen de cientificidad en el país y se puede ver claramente el prestigio de los científicos y su cercanía con la élite política.¹²⁵ En este sentido es posible sugerir una tendencia histórica en el país desde finales del siglo XIX en cuanto al papel central que han jugado las comunidades epistémicas en la narrativa conservacionista del país.¹²⁶

Además de las innovadoras normas de la época –comentadas previamente– que buscaban proteger las fuentes de agua, es posible identificar a personajes como Pittier o el Ing. Enrique Jiménez Núñez como figuras de una naciente tradición conservacionista que tomaría mayor fuerza en el país más adelante.¹²⁷ También es importante destacar que la idea de los campesinos de que la tala de los bosques estaba relacionada con la escasez de agua se vio reforzada por los conocimientos científicos de estos personajes, pero sobre todo por la autoridad que simbólicamente se les otorgaba.¹²⁸

En este sentido, es posible suponer que las municipalidades continuaron jugando un rol importante en la narrativa protoconservacionista, pues desde 1900 la

¹²⁴ Quesada (2011), *op.cit.*, p.73.

¹²⁵ Goebel McDermontt, William Anthony (2007). **“Naturaleza imaginada. Una aproximación a las representaciones sociales de la naturaleza en la Costa Rica decimonónica. Un estudio de caso: los exploradores extranjeros (1850 – 1905)”**. Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Historia para optar el grado de Magister Scientiae en Historia. Sistema de Estudios e Posgrado. Universidad de Costa Rica.

¹²⁶ De acuerdo con Haas una comunidad epistémica es: “...una red de expertos con reconocidas habilidades y conocimientos en un ámbito particular que se reclaman como autoridad en áreas de política relevantes a ese ámbito o asunto en particular...” Haas, Peter (1992). “Introduction: epistemic communities and international policy coordination.” En: **International Organization**. Vol.46, N°1 Knowledge, Power and International Policy Coordination. (Winter, 1992), pp. 1-35. Traducción propia, p.3.

¹²⁷ Evans, Sterling (1999). **The green Republic: a conservation history of Costa Rica**. Texas: University of Texas. También: Fournier Origg, Luis (1991). **Desarrollo y perspectivas del movimiento conservacionista costarricense**. San José: EUCR.

¹²⁸ Bourdieu, Pierre (2001) (3era edición). **¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos**. Madrid: Akal Ediciones.

Municipalidad de San José estableció el 1 de mayo como Fiesta del Árbol. Esa iniciativa, importada de los Estados Unidos (1872), se instauró en San José como una medida frente a la preocupación generada por la tala de árboles en los cauces de los ríos Tiribí, María Aguilar, Torres y Virilla y la disminución de sus respectivos caudales. Las actividades de celebración incluían la siembra de árboles en las escuelas y la propuesta de pagar 10 céntimos por cada árbol sembrado en manantiales, ríos, riachuelos y quebradas.¹²⁹

El avance del siglo XX, sin embargo, traería cambios en los marcos discursivos dominantes y eso, junto a muchos otros factores históricos, llevó a la crisis de la época liberal y buena parte de sus ideas. Ya desde 1910 empezaron a tomar fuerza política ideas nuevas como la nacionalización de las fuerzas hidráulicas; asimismo, la cuestión social y el Estado Social dominaron el debate cada vez más. La Ley de Aguas, por lo tanto, formaría parte entonces de una época de cambios en el poder, el modelo de desarrollo y la forma del Estado Costarricense.

2.4 El lugar del agua en la Reforma y el Estado Benefactor (1940-1982)

A pesar de que la historia suele ser un objeto de disputa política, existe consenso en afirmar que la década de 1940 resultó decisiva para el destino de Costa Rica en el resto del siglo. Para el año de 1940, cuando el Doctor Rafael Ángel Calderón Guardia –socialcristiano educado en Bélgica– asumió la Presidencia de la República, muchos factores sociopolíticos habían cambiado con respecto a los años de la Generación del Olimpo y la República Liberal. En términos de las ideologías económicas predominantes, la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial habían debilitado el liberalismo económico en sentido puro y el intervencionismo keynesiano ganaba adeptos. El Doctor Calderón Guardia, quien representaba un cambio respecto a la época liberal, manejaba un discurso que, en clave populista, pretendía hacer frente a numerosos problemas de la cada vez más compleja Costa Rica. El surgimiento de nuevos actores entre los que destacan la Iglesia, la clase trabajadora y el Partido Comunista, grupos de productores y pequeños empresarios no oligárquicos y sectores intelectuales ejerció presión para cambiar el curso del régimen imperante hasta ese momento. Estas nuevas fuerzas sociales modificaron el contenido y

¹²⁹ Quesada (2011), *op.cit.*, p.89.

la forma de la política costarricense y significaron un aumento en la participación electoral.

La cuestión social y el control del Estado fueron los principales elementos en disputa durante esta década. El primer asunto derivó en una alianza social que permitió profundos cambios en el Estado con la creación de las instituciones de la reforma social. En ese contexto se redactó la Ley de Aguas de 1942, aún vigente hoy.

Las luchas por el control del Estado se vieron expresadas en una fuerte polarización política que enfrentó a los sectores conservadores oligárquicos tradicionales y los sectores reformistas heterogéneos, polarización que fue profundizándose a medida que la década avanzaba. Existía un clima de agitación, con huelgas, amenazas de golpe de Estado y choques callejeros de grupos de resistencia al gobierno. Esta tensión entre distintos grupos por el control del Estado, sumada al deterioro institucional, la intensificación del fraude electoral, el clima de polarización y la crisis social llevaron a la guerra civil en 1948.¹³⁰ Una vez finalizado el conflicto, con el proceso de transición hacia la democracia y bajo el amparo de la Constitución de 1949, la reforma emprendida en la década de los cuarenta se profundizó y alcanzó ámbitos más allá de lo estrictamente social. El Estado Benefactor se fue consolidando con la creación de nuevas instituciones y la ampliación del sector público, al punto que el ensanchamiento del Estado se mantuvo por lo menos hasta 1978.¹³¹ En ese contexto se crearon las principales instituciones relacionadas con la gestión del agua.

¹³⁰ Molina Jiménez, Iván (2009). **Anticomunismo reformista**. Costa Rica: Editorial Costa Rica.

¹³¹ Alvarado, Hernán (et.al) (1981). **De los empresarios políticos a los políticos empresarios**. Costa Rica: Universidad Nacional.; Asamblea Legislativa (1995). **Revista Parlamentaria**. Vol.3, No 2, *Reforma del Estado en Costa Rica*. Costa Rica: Asamblea Legislativa.; Bell, John Patrick (1981). **Guerra Civil en Costa Rica**. Costa Rica: EDUCA.; Dábene, Olivier (1992). **Costa Rica: juicio a la democracia**. Costa Rica: FLACSO.; Rivera, Eugenio (1992). **El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica, 1978-1982**. Costa Rica: DEI.; Rodríguez Vega, Eugenio (editor) (2004). **Costa Rica en el Siglo XX**. Tomos I, II y III. Costa Rica: EUNED.; Rovira Mas, Jorge (1988). **Estado y política económica en Costa Rica. 1948-1970**. Tercera edición. Costa Rica: Editorial Porvenir.; Rovira Mas, Jorge (editor) (2001). **La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.; Rovira Mas, Jorge. **Costa Rica en los años ochenta**. Editorial Porvenir. Tercera edición. Costa Rica. 1989.; Sojo, Ana (1984). **Estado empresario y lucha política en Costa Rica**. Costa Rica: EDUCA.; Sojo, Carlos (1995). **La Gobernabilidad en Centroamérica. La sociedad después del ajuste**. San José: FLACSO.; Solís, Manuel (1992). **Costa Rica: ¿reformismo socialdemócrata o liberal?** Costa Rica: FLACSO.; Solís, Manuel (2006). **La institucionalidad ajena. Los años cuarenta y el fin de siglo**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

2.4.1 Gestión del agua en el Estado Benefactor: normas, instituciones e infraestructura

Los profundos cambios que se gestaron en la década de 1940 también abarcaron la gestión del agua. La nueva visión de los grupos emergentes, dentro de la cual destacaban la cuestión social y el desarrollo nacional como ejes de sus luchas, llevó a transformar el marco legal, y más concretamente, a crear una nueva institucionalidad para la gestión del agua, la cual iría aparejada de una mejora y ampliación de la infraestructura necesaria para el agua potable y el saneamiento.

Las reformas legales de este período se iniciaron desde 1941 cuando el Congreso decretó que las aguas que no fuesen del dominio privado y las fuerzas obtenidas de ellas “...son inalienables y del dominio del gobierno y vigilancia del Estado...”¹³² Esta misma ley creó el Servicio Nacional de Electricidad con la misión de aprovechar, utilizar y gobernar esas aguas y las fuerzas derivadas de ellas. Cabe recordar que si bien la nacionalización eléctrica se consolidará con la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en 1949, ese tema ya había sido abordado parcialmente a inicios de esa década.

La Ley de Aguas de 1942, aún vigente hoy, fue el principal cambio en el inicio de este período; sin embargo, no es posible entender dicha ley como una reforma completamente desligada de la normativa anterior de 1884. Muy por el contrario, es posible encontrar muchas semejanzas y continuidades entre ambas. Por ejemplo, respecto del dominio de las aguas, declara como públicas las playas, zonas marítimas e islas, los mares territoriales, las lagunas y esteros de las playas, los lagos interiores ligados a corrientes constantes, los ríos, arroyos, manantiales y afluentes, las aguas subterráneas y pluviales que broten o discurran por terrenos públicos (arts.1-3). Esto es igual en la Ley de 1884 en sus artículos del 1 al 30, aunque hay diferencias en el orden y redacción de algunos numerales. Respecto del dominio de las aguas privadas también se encuentran similitudes pues en 1942 se regula a partir del mismo principio que en 1884, este es que las aguas que se encuentren en terrenos privados son de dominio privado.¹³³

Respecto a los distintos tipos de aprovechamientos de las aguas, los artículos 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley de 1942 son una copia idéntica de los artículos 88, 89, 90, 91,

¹³² Colección de Leyes y Decretos (1941). **Ley N°258**. Costa Rica: Imprenta Nacional. Art. 1 y 2, p.471.

¹³³ Versión original de la Ley: Colección de Leyes y Decretos (1942). **Ley de Aguas N°2726**. Costa Rica: Imprenta Nacional.

92 y 93 de la Ley de 1884, respectivamente.¹³⁴ Los artículos relacionados con el aprovechamiento de aguas especiales se basan en la Ley de 1884 pero se le agregan disposiciones adicionales relacionadas con las instituciones (el Servicio Nacional de Electricidad en 1942) y las normas creadas para regular las concesiones (arts. 19-29).

Un elemento de suma importancia en la legislación sobre el agua es el orden de preferencia que establece para su aprovechamiento. La siguiente tabla compara el orden de preferencias entre la Ley de 1884 y la de 1942:

Tabla N°2.1. Comparación del orden de preferencias en el aprovechamiento de las aguas entre las leyes de 1884 y 1942.

Ley de Aguas de 1884	Ley de Aguas de 1942
1. Abastecimiento de poblaciones	1. Cañerías para poblaciones.
2. Abastecimiento de ferrocarriles.	2. Abastecimiento de poblaciones, servicios domésticos, abrevaderos, lecherías y baños.
3. Riegos	3. Abastecimiento de ferrocarriles y medios de transporte.
4. Canales de Navegación.	4. Desarrollo de fuerzas hidráulicas o hidroeléctricas para servicios públicos.
5. Beneficios de café, molinos y otras fábricas, barcas de paso y puentes flotantes.	5. Beneficios de café, trapiches, molinos y otras fábricas.
6. Estanques para viveros o criaderos de peces.	6. Riego.
	7. Desarrollo de fuerzas hidráulicas o hidroeléctricas para servicios particulares.
	8. Canales de navegación.
	9. Estanques para viveros.

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de: Colección de Leyes y Decretos (1942). **Ley de Aguas N°2726**. Costa Rica: Imprenta Nacional. Art.27, p.151; Colección de las Leyes y Disposiciones Legislativas y Administrativas emitidas en el año 1884. (1884). **Decreto N°XI Ley de Aguas**. San José: Imprenta Nacional. Art.104, p.221.

¹³⁴ En el artículo 14 de la Ley de 1942 se agrega a lo que estipulaba el artículo 92 de la Ley de 1884 que "...Queda absolutamente prohibido pescar haciendo uso de explosivos o envenenamiento de aguas..." Colección de Leyes y Decretos (1942). **Ley de Aguas N°2726**. Costa Rica: Imprenta Nacional, p.12.

Resulta interesante notar cómo cambiaron las preferencias de uso en los 58 años que separan a ambas leyes, pues aunque se mantuvo como prioridad el abastecimiento de agua potable, se incluyeron las fuerzas hidráulicas e hidroeléctricas para servicio público como un uso preferente sobre las fábricas, el café y el riego.

La explicación y regulación de estos aprovechamientos de las aguas en la normativa contenida en 1942 es más amplia que la de 1884 aunque conserva algunos artículos idénticos. Por ejemplo, en materia de agua potable y conservación se produce un importante avance mediante el artículo 31 que declara como reserva de dominio a favor de la Nación los sitios de captación de las fuentes de agua en un radio de 200 metros, además de la zona forestal de las zonas de infiltración y las cuencas hidrográficas que dan origen a las fuentes de agua. El artículo 34 es una copia del 107 de la Ley de 1884 que establece como consumo mínimo por persona por día una cantidad de 50 litros, “...de ellos veinte potables...”¹³⁵ que es precisamente la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la actualidad.¹³⁶ También destaca el artículo 41 que faculta a las municipalidades a continuar con la administración de los acueductos hasta que el Poder Ejecutivo resuelva nacionalizarlos.¹³⁷ El capítulo de la Ley de 1942 sobre saneamiento y manejo de aguas residuales es bastante escueto y es prácticamente igual al de la Ley de 1884.¹³⁸ En todo caso, es interesante observar que la tensión entre la vocación centralista del Estado y la tradición localista heredera de la Colonia se vuelve a manifestar en la gestión del agua, tema que no será resuelto ni siquiera en la actualidad.

La Ley de 1942 sí incluye una serie de elementos que serían muy importantes para el resto del período pero que se encontraban ausentes en el siglo XIX. De hecho, las sociedades de usuarios, reguladas en el capítulo sexto de la Ley, representan un importante espacio de desarrollo y organización comunal pero, sobre todo, de participación ciudadana. Las sociedades de usuarios se conforman para “...el

¹³⁵ Colección de Leyes y Decretos (1942). **Ley de Aguas N°2726**. Costa Rica: Imprenta Nacional, p.20

¹³⁶ El consumo en el país ronda los 200 litros por persona por día, sin embargo la OMS explica que el mínimo recomendado es 20 litros de agua potable por persona por día. Ver: Howard, Guy; Bartram, Jamie (2003). **Domestic Water Quantity, Service Level and Health** Switzerland: WHO. Sitio web (20 de marzo de 2011): http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/WSH03.02.pdf

¹³⁷ El capítulo tercero de la Ley de 1942 establece la normativa sobre las playas y las zonas marítimas, que también fueron regulas por la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre N°6043. Colección de Leyes y Decretos (1942). **Ley de Aguas N°2726**. Costa Rica: Imprenta Nacional.

¹³⁸ El capítulo quinto establece las normas para las servidumbres naturales. Colección de Leyes y Decretos (1942). **Ley de Aguas N°2726**. Costa Rica: Imprenta Nacional.

*aprovechamiento colectivo de las aguas públicas.*¹³⁹ Estas organizaciones tienen personalidad jurídica, su autoridad suprema es la Asamblea General de Socios (un voto por socio) y su administración está a cargo de la Junta Directiva.¹⁴⁰ A partir de 1965 se crea además la figura de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales, que tendrán entonces el propósito de “...*administrar, operar y mantener el acueducto de acuerdo con las normas y procedimientos, disposiciones administrativas y reglamentos del Servicio.*”¹⁴¹ Pero además en ese mismo artículo se mandaba a las Juntas a obtener la participación de la comunidad en la construcción y gestión del acueducto. Esta forma de organización comunal sería de vital importancia para la construcción de los acueductos rurales y aún hoy forman parte del tejido organizativo más denso en muchas comunidades del país.

Los siguientes capítulos de la Ley de alguna forma sintetizan otros decretos y leyes previamente existentes; así por ejemplo, el capítulo 9 regula la conservación de los bosques como medida para evitar la disminución de las aguas. Este vínculo entre cobertura boscosa y provisión de agua viene planteándose, como se ha explicado antes, desde la colonia y el siglo XIX; además, fue apoyado y fortalecido con el conocimiento científico y los avances del siglo XX.¹⁴² El artículo 152, por su parte, formaliza la figura de Guardabosques, la cual fue creada vía decreto y comentada en el apartado anterior. Luego el artículo 176 otorgaba al Servicio Nacional de Electricidad la obligación de ejercer el

¹³⁹ Colección de Leyes y Decretos (1942). **Ley de Aguas N°2726**. Costa Rica: Imprenta Nacional. Art.131. En la versión actual se indica que se debe regular de acuerdo con la Ley de Cooperativas pero en el original de 1942 se regulaban de acuerdo con el Código Civil y las normas de las Sociedades Generales, p.169.

¹⁴⁰ Colección de Leyes y Decretos (1942). **Ley de Aguas N°2726**. Costa Rica: Imprenta Nacional. Arts. 132-135.

¹⁴¹ Colección de Leyes y Decretos (1965). **Reglamento de las Juntas Administradoras de Acueductos en zonas rurales**. Costa Rica: Imprenta Nacional, p.500.

¹⁴² Por ejemplo el artículo 146 de la citada Ley establece: “*Es prohibido destruir en los bosques nacionales los árboles que estén situados en las pendientes, orillas de las carreteras y demás vías de comunicación...*” El artículo 148 dice: “*...Los propietarios de terrenos atravesados por ríos, arroyos, o aquellos en los cuales existan manantiales, en cuyas vegas o contornos hayan sido destruidos los bosques que les servían de abrigo, están obligados a sembrar árboles en las márgenes de los mismos ríos, arroyos o manantiales, a una distancia no mayor de cinco metros de las expresadas aguas, en todo el trayecto y su curso, comprendido en su respectiva propiedad.*” La ley impone castigos para diversas infracciones a la misma, por ejemplo el artículo 162 sanciona como delito la contaminación de los cauces de agua pública y el incumplimiento de los artículos 145 a 151 con penas de cárcel. La Ley N°184 de agosto de 1942 establece sanciones contra el mal uso del agua, su artículo 1 dice: “*...Será reprimido con multa de dos a treinta colones, o el arresto equivalente, a quien se compruebe sumariamente que por mala intención o negligencia, hace uso indebido o desperdicia el agua potable de las cañerías de cualquier localidad de la República.*” Colección de Leyes y Decretos (1942) **Ley N°184**. Costa Rica: Imprenta Nacional.

dominio y control de las aguas públicas. Finalmente, la Ley de Aguas incorporaba de forma íntegra lo dispuesto por la Ley de los Inspectores Cantonales de Agua.¹⁴³

No obstante los avances del marco normativo del agua establecido en la década de 1940, resultaba insuficiente para abordar los problemas de salud asociados a la ausencia de provisión de agua potable en muchas localidades del país. La cuestión social había sido objeto del debate en esa década y la necesidad de mejorar las condiciones sociales y de salubridad de la cada vez más grande población era evidente e insoslayable para los sectores gobernantes. Tanto los gobiernos del Partido Liberación Nacional como su oposición coincidían en que era necesario mejorar la gestión del agua potable.¹⁴⁴ En virtud de ello, la primera medida emprendida fue crear la Ley General de Agua Potable (1953), que establecía como de utilidad pública todas las acciones para abastecer de agua las poblaciones del país. En ese momento se establecía una relación de corresponsabilidad entre el Ministerio de Salud, encargado de supervisar todo lo relacionado con el agua potable, y el Ministerio de Obras Públicas (Departamento de Obras Hidráulicas) que era el responsable de construir los acueductos. En esta Ley se mantenía la administración municipal de los acueductos ya construidos pero se ponía a las Municipalidades bajo la supervisión de las dos mencionados Ministerios.¹⁴⁵

El período del Estado Benefactor tuvo como uno de los pilares del modelo el crecimiento del aparato público especialmente a través de la creación de las instituciones autónomas. En el caso del sector del agua, se creó en 1961 el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA) que luego fue reformado para convertirse Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).¹⁴⁶ El artículo 1 de la Ley que crea el ICAA le define expresamente:

¹⁴³ Para un análisis de la Ley véase: Abarca Sánchez, Rocío (2008). **La política estatal costarricense en el manejo del recurso hídrico. Las leyes del agua de 1884 a 1942**. Taller de investigación. Escuela de Historia. Universidad de Costa Rica.

¹⁴⁴ El crecimiento de la población y las luchas de la década de 1940, agravaron la situación. En el mensaje de Otilio Ulate a la Asamblea Legislativa, el 1ero de Mayo de 1950, destacó la necesidad de mejorar la situación del agua en el país. Ver: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1996). **Agua para siempre: una historia costarricense**. San José: ICAA.

¹⁴⁵ Asamblea Legislativa (2009). **Ley General de Agua Potable N°1634 de 1953**. Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas.

¹⁴⁶ La Ley Constitutiva del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados N°2726 data del 27 de agosto de 1961. Mediante la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados se reformó la anterior, se cambió el nombre y se le agregan algunos artículos por lo tanto se analizará la segunda.

“...Con el objeto de dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y de resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, lo mismo que el aspecto normativo de los sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas, para todo el territorio nacional se crea el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, como institución autónoma del Estado.”¹⁴⁷

En esta Ley se establecen las atribuciones de la Institución, su estructura organizativa y responsabilidades. Interesa destacar tres elementos para el análisis. En primer lugar cabe señalar que los creadores de la Ley tenían una visión muy restringida del saneamiento y no se consideraba un manejo integral de las aguas residuales, sino sólo su recolección y evacuación. En segundo lugar es menester indicar que los legisladores entendían la gestión del agua en términos de justicia social.¹⁴⁸ El tercer elemento que llama la atención es el nuevo intento por lograr la centralización del poder en una sola institución. Cabe recordar que hasta ese momento existía en el país una mezcla de potestades municipales y ministeriales (Salud y Obras Públicas) pero a partir del artículo 2 se establece que *“...el Instituto se considerara el órgano sustitutivo de las potestades atribuidas en esa Ley (1942) al Estado, Ministerios y Municipalidades.”¹⁴⁹* De esta forma se pretendía consolidar todo el sistema de agua potable y saneamiento bajo el control del ICAA, sin embargo aún hoy existen problemas de coordinación entre las diversas figuras de administración.

El SNAA, luego convertido en ICAA, emprendió la enorme tarea de construir acueductos y alcantarillados para todo el territorio nacional y una población que en 1960 superaba ya el millón de habitantes. El modelo desarrollista tenía la meta de incluir a la mayor parte de la población dentro de los beneficios de la nueva institucionalidad.

¹⁴⁷ Asamblea Legislativa (1976). **Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados N°2776**. Costa Rica.

¹⁴⁸ Véase el artículo 4 “Para la fijación de tarifas se aplicarán criterios de justicia social distributiva, que tomen en cuenta los estratos sociales y la zona a que pertenecen los usuarios, de manera que los que tienen mayor capacidad de pago subvencionen a los de menor capacidad...” Asamblea Legislativa (1976). **Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados N°2776**. Costa Rica.

¹⁴⁹ Asamblea Legislativa (1961). **Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados N°2776**. Costa Rica. Art.2.

Las obras de alcantarillado se concentraron en el Área Metropolitana; primero en San José, donde las primeras las redes de aguas residuales se habían realizado en 1911, y luego, en las décadas de 1950 y 1960, se extendieron a otras zonas del Valle Central. Entre 1972 y 1975 con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se construyó un sistema de alcantarillado. Para ello, se dividió el Área Metropolitana en 4 cuencas (Río Tiribí, Río María Aguilar, Río Torres y Quebrada de Rivera) y en cada una se instaló un colector secundario que recogía las aguas de esas cuencas y que desembocaban en un colector principal.¹⁵⁰ También se construyeron sistemas de alcantarillado y plantas de tratamiento en ciudades fuera del Valle Central, como San Isidro de Pérez Zeledón, Limón, Puntarenas y Liberia.¹⁵¹

En relación con los trabajos de infraestructura para abastecer de agua potable, cabe destacar que en esas décadas se realizaron numerosas obras como la perforación de pozos, la ampliación de plantas y la construcción de cañerías. En 1971, se construyó el acueducto de Puente Mulas que ayudó a purificar y mejorar todo el sistema hídrico de San José. En 1978 se elaboró el Plan Nacional de Agua Potable que pretendía un acercamiento con las municipalidades para mejorar los acueductos de las zonas rurales.¹⁵²

Los esfuerzos para llevar agua potable a los distintos barrios y comunidades se habían convertido en una lucha constante para las comunidades y los gobiernos. En 1963, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) trasladó al SNAA la responsabilidad de construir acueductos rurales y para ello se creó en 1965 el Programa de Ayuda Comunal y en 1966 se inició el Programa de Acueductos Rurales. Las comunidades formaban las Juntas Administrativas de Acueductos en Zonas Rurales y contribuían a construir y administrar los acueductos. En sus primeros años se construyeron cerca de 150 acueductos con participación comunitaria:

“...toneladas de tubería fueron transportadas al hombro por la montaña, kilómetros de zanjas fueron abiertas y vueltas a

¹⁵⁰ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1998). **Tres décadas colaborando con el desarrollo del área rural costarricense**. San José: ICAA, pp.86-87.

¹⁵¹ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). **Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica**. Costa Rica: OPS-ICAA.

¹⁵² La primera etapa del proyecto de Mejoramiento del Acueducto Metropolitano se llevó a cabo en la década de 1970 e incluyó la construcción de varios tanques, mejoramiento de fuentes y plantas de tratamiento. Ver: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). **Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica**. Costa Rica: OPS-ICAA.

*cerrar con la colaboración de hombres, mujeres, jóvenes de las comunidades, muchas rifas, bingos, turnos y colectas, organizados por los comités locales lograron complementar los fondos necesarios para cada obra...”*¹⁵³

La participación comunal se veía de forma instrumental y como una forma de reducir los costos de producción, pues los vecinos aportaban la mano de obra. De acuerdo con esa visión, la construcción se convertía en una fiesta comunal y ayudaba a la apropiación comunal del proyecto. Se brindaba capacitaciones a los comités de los acueductos que a su vez cumplían una función educativa respecto de una cultura de agua, sin embargo también existen reportes de politiquería y clientelismo político para favorecer la construcción de los acueductos.¹⁵⁴

En 1976, mediante un decreto, el ICAA formaliza la delegación de los sistemas de acueductos (sin referirse al alcantarillado) a las asociaciones de desarrollo que para ese efecto debían formar un Comité Administrador del Acueducto Rural. Estos comités debían gestionar los acueductos según las normas del ICAA y propiciar la participación de las comunidades, así como su educación ambiental, aunque resulta importante destacar que en esa normativa no se establece ninguna obligación en materia de saneamiento, lo que provocó un vacío normativo y de gestión. Lo más probable es que en las zonas rurales el manejo de los residuos se hiciese por la libre, ya sea por medio de tanques sépticos o disposición en cauces abiertos. También es interesante señalar que en este decreto se obliga a los Comités a proteger las fuentes de agua y las cuencas hidrográficas.¹⁵⁵

A pesar de que el SNAA atendía en 1967 al 90% de la población urbana y el 48.9% de la rural, el programa sólo construía infraestructura sanitaria en comunidades con más de 15.000 habitantes, mientras que en las poblaciones dispersas, aún en 1970, la gente se abastecía de pajas públicas construidas por el Ministerio de Salud. La situación era bastante problemática pues en 1970 la población dispersa, en comunidades de menos de 500 personas, representaba el 35% de la población nacional. La mortalidad infantil del

¹⁵³ Goldenberg, Olga (1989). **Historia del Programa e Acueductos Rurales**. San José: ICAA, p.4.

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ El decreto establece también la forma de organización: un comité formado por 5 miembros nombrados por la asamblea de vecinos convocada por la asociación, que deben ser vecinos y usuarios del acueducto. El Comité depende de la asociación de desarrollo: Poder Ejecutivo (1976). **Colección de Leyes y Decretos. Decreto Ejecutivo Nº 6387-G Reglamento de los Comités Administradores de los Acueductos Rurales**. Costa Rica

país en ese momento era de 58.6/1000 (nacidos vivos) y el 40% de las muertes se debían a la diarrea.

Se realizaron grandes esfuerzos interinstitucionales para abordar esta problemática, por ejemplo en 1973 se acordó, por medio de un convenio entre el Ministerio de Salud y el SNAA, que el Ministerio de Salud llevara a cabo el Programa de Saneamiento Básico para atender a las comunidades con población menor a 500 personas (35% población total). El Ministerio de Salud construía un tanque y/o un pozo y dotaba a las casas de letrinas extra domiciliarias. El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) se encargó de apoyar a las Municipalidades en la gestión de sus acueductos mientras que el SNAA era el responsable de atender a los pueblos de entre 5000 – 150000 personas.¹⁵⁶

El ICAA pretendió atender esa situación con la creación en 1978 de la Dirección de Acueductos Rurales y entre 1978 y 1980 se creó el Sistema de Información y Planificación de Acueductos Rurales (SIPAR).¹⁵⁷ Al final del período, entre 1973 y 1979 se realizaron más obras relacionadas con la segunda etapa del proyecto de mejoramiento del Acueducto Metropolitano como la ampliación de la capacidad del sistema de acueducto y la construcción de sistemas de alcantarillado en ciudades intermedias como Santa Cruz, San Ramón, Palmares y Nicoya, entre otras. También se amplió la red de colectores en la Gran Área Metropolitana.¹⁵⁸ Sin embargo, buena parte de estos esfuerzos institucionales se toparon con la crisis económica de 1980, situación que además de ser sumamente dramática para el país, derivó en numerosos problemas presupuestarios para el ICAA. Este período también estuvo marcado por importantes luchas y conflictos en torno al agua, los cuales se abordarán con mayor detalle en el siguiente apartado.

2.4.2 Actores, participación y contienda política

En las secciones anteriores se analizaron algunos conflictos relativos al agua que tuvieron lugar durante el siglo XIX e inicios del XX, tomando como base las investigaciones de diversos historiadores. Curiosamente, para la segunda mitad del siglo XX no existen

¹⁵⁶ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). **Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica**. Costa Rica: OPS-ICAA.

¹⁵⁷ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1998). **Tres décadas colaborando con el desarrollo del área rural costarricense**. San José: ICAA, pp.102-111.

¹⁵⁸ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). *op.cit.*

tantos estudios sobre los conflictos ambientales y la participación comunal en la gestión del agua. Esto hace evidente la necesidad de llevar a cabo un programa de investigación sistemático y lo más abarcador posible, que permita someter a análisis los conflictos ambientales en general, y especialmente los conflictos relacionados con el agua que han tenido lugar en la segunda mitad del siglo XX.¹⁵⁹ Cabe indicar que si bien este apartado se enfrenta de nuevo a la limitación de contar con muy pocas investigaciones sobre la materia,¹⁶⁰ el trabajo de Patricia Alvarenga, de amplio espectro y profundidad, ayuda a plantear una de las tendencias más importantes para este período, esto es, que buena parte de los conflictos sociales de la época se pueden interpretar como demandas de inclusión en los servicios y programas del Estado Benefactor.

El trabajo de Alvarenga estudia las movilizaciones comunales y ciudadanas que se generaron en Costa Rica a partir de sentimientos de agravio, identidad común y proximidad geográfica y plantea que la construcción de ciudadanía en el país ha sido reivindicativa frente a problemas concretos relacionados con las condiciones materiales de su existencia.¹⁶¹ Alvarenga explica –a partir de autores como Norbert Lechner, Adela Cortina y Alain Touraine– que la construcción del sujeto político y la ciudadanía están relacionados, toda vez que el despertar del sujeto revaloriza la política al tiempo que la ciudadanía “...se refiere al sentido de pertenencia de una colectividad que comparte derechos y obligaciones políticas.”¹⁶² De esa forma, la investigación estudia el proceso de activación de los sujetos hacia una ciudadanía activa en coyunturas de luchas específicas en la segunda mitad del siglo XX en Costa Rica. A diferencia del proceso de construcción de ciudadanía acaecido en Europa, Alvarenga sugiere que la constitución de la ciudadanía en América Latina ha estado ligada a reivindicaciones para satisfacer las necesidades básicas.¹⁶³

¹⁵⁹ Existen estudios del siglo XIX que llegan hasta 1955 pero no hay referencias sobre el resto del siglo.

¹⁶⁰ Véase: Valverde, José Manuel y Trejos, María Eugenia. (1993). *Diez años de luchas urbanas en Costa Rica (1982-1992)*. En: **Revista de Ciencias Sociales** N° 61. Setiembre de 1993. También: Valverde, José Manuel, Donato, Elisa y Rivera, Rolando (1989). *Costa Rica: movimientos sociales populares y democracia*. En: Rojas, Manuel (comp.) (1989). **Costa Rica: la democracia inconclusa**. San José: DEI. Un análisis sobre las políticas del agua en Guanacaste en la segunda mitad del siglo XX se puede encontrar en: Edelman, Marc (1998). **La lógica del latifundio**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Stanford University Press. Véase el capítulo 10: *La política del agua y la resistencia de los terratenientes*, pp.371-402.

¹⁶¹ Alvarenga Venutolo, Patricia (2009). **De vecinos a ciudadanos. Movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica**. San José: EUCR-EUNA.

¹⁶² *Ibid.*, p.xxii.

¹⁶³ Lechner, Norbert (1992). **¿Qué significa hacer política?** Lima: DESCO-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

En las secciones anteriores se mencionó que las sociedades de usuarios, las Juntas Administradoras de los Acueductos y luego los Comités Administradores de Acueductos Rurales habían jugado un papel muy importante en la extensión de la red de agua potable a numerosas comunidades. En muchos casos, los informes de la época dan cuenta de una relación de colaboración entre las instituciones y las comunidades para llevar a cabo las obras, pero también es posible identificar, a partir de Alvarenga, relaciones mucho más tensas de lo que los informes oficiales presentan y concluir que el movimiento comunal fue el origen de las principales luchas cívicas en la historia costarricense de la segunda mitad del siglo XX.¹⁶⁴ Es importante destacar que buena parte de los líderes de la izquierda vencida y reprimida tras la guerra civil de 1948 se replegaron en las organizaciones comunales, que se hicieron cargo de servicios que correspondían a las Municipalidades, o bien, demandaban la atención del Estado, pues implicaban la provisión de servicios básicos en los barrios que por su marginalidad eran relegados al último lugar en el proceso de urbanización y desarrollo social del país. El trabajo de Alvarenga permite confirmar la tendencia señalada por Molina para el siglo XIX, en el sentido de que las comunidades y actores sociales costarricenses se han movilizado por medios institucionales para demandar al Estado la inclusión en el desarrollo social del país y una vez que buena parte de sus demandas fueron cumplidas, el movimiento comunal se desarticuló.

En el caso del agua, el proceso de centralización en torno al Instituto de Acueductos y Alcantarillados hizo que los ciudadanos se sintieran agraviados y tuvieran la impresión de que perdían control de los acueductos municipales. No obstante lo anterior, la principal fuente de conflictos por el agua se debía a que –a pesar del proceso de urbanización– los barrios populares carecían de acueductos y alcantarillados. Las condiciones insalubres de letrinas, la carestía de agua y la mala disposición de aguas residuales encendían los ánimos de los vecinos de los barrios pobres de las principales ciudades del país. Esto hizo que las comunidades se organizaron con el apoyo de las Juntas Progresistas, movimiento en el cual los líderes de izquierda jugaron un rol central. En este sentido, cabe destacar que el Estado costarricense abrió un portillo a la participación política (estructura de oportunidad) que fue aprovechado por los líderes de izquierda.

¹⁶⁴ Alvarenga (2009), *op.cit.*, p.3.

Alvarenga sostiene que tradiciones de lucha y repertorios de acción surgidos en Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX, fueron utilizados luego en la década de 1980 e inicios del 2000. Asimismo, recalca que dichas tradiciones encuentran su origen en las décadas de 1950 y 1960 y, en relación con esto, plantea la “sensación de estafa” como un motivo movilizador central en las luchas sociales costarricenses. Esta sensación de estafa, agravio y amenaza se manifestará de forma particularmente fuerte en el caso del agua, por tratarse de un bien indispensable para la vida. Los ciudadanos responden agraviados frente a su exclusión del proceso de desarrollo, de manera tal que cuando son incluidos, las protestas se apaciguan. Este tipo de protestas jugaron un importante papel en un re-direccionamiento del proceso de modernización hacia las demandas populares y cimentaron, además, una tradición ciudadana que afloraría cada vez que las comunidades se sintieron afectadas negativamente en su vida cotidiana y material.¹⁶⁵

Como se explicó antes, las principales movilizaciones ciudadanas en este período en Costa Rica estuvieron dirigidas a expandir los beneficios sociales y económicos del Estado de Bienestar. La ciudadanía, sus organizaciones y los líderes plantearon demandas de inclusión y fortalecimiento de las instituciones que pretendieron la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del país. Esto provocó, según la autora, que la ciudadanía sólo surjera coyunturalmente frente a amenazas de agravio y/o situaciones de exclusión y que no fuera posible consolidar un modelo de ciudadanía fuerte más allá de estos brotes de protesta.

La autora advierte, finalmente, que estos episodios sí han dejado una profunda huella en la cultura política costarricense y que existe una tradición de rebelión ciudadana con estrategias de acción consolidadas. Asimismo, deja ver que estas protestas también dejaron huella en la memoria de los gobiernos, que actuaron con una relativa tolerancia ante este tipo de conflictos, aun en contextos de guerra fría.¹⁶⁶

2.4.3 Los marcos discursivos sobre el agua en el Estado Benefactor

A pesar de que a partir de 1940 el país experimentó profundos cambios, no es sencillo observar una ruptura tan radical en las concepciones imperantes sobre el agua. La visión liberal del agua como motor del progreso, lejos de desaparecer, más bien se profundizó

¹⁶⁵ Alvarenga (2009), *op.cit.*, p.142.

¹⁶⁶ Alvarenga (2009), *op.cit.*, p.306.

en esta época aunque con un matiz de tipo desarrollista, que incluía el bienestar social del mayor número. La reforma social iniciada desde 1940, planteada desde el Calderonismo, la Izquierda y la Iglesia, pretendía un mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en ese sentido el agua potable y el saneamiento jugaban un papel muy importante. En los apartados anteriores se analizaron los problemas referidos a la gestión del agua y el consenso que prevalecía entre los actores para llevar soluciones legales, institucionales y de infraestructura que permitieran extender los servicios sociales del Estado Benefactor a la mayor cantidad de población posible. Lógicamente, esta visión que podría sintetizarse en la premisa de “agua para la salud” topaba con las limitaciones económicas de un Estado y una economía muy pequeñas.¹⁶⁷

En todo caso, dichas limitaciones materiales permiten explicar la otra idea imperante en los marcos discursivos que en esa época se manejaban sobre el agua: “agua para el desarrollo”. La nacionalización eléctrica y la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en 1949 fueron fundamentales para el modelo económico que impulsaban los sectores gobernantes. Se pretendía entonces fortalecer la economía nacional con industrias propias, un mercado interno más dinámico y una producción agrícola más moderna. Es preciso subrayar que en el concepto o idea de desarrollo que se manejaba en esa época el papel del agua era central, ya sea porque era esencial para mover las turbinas que producían la energía eléctrica requerida por las industrias, o bien, porque era vital para utilizarlo en sistemas de riego que permitieran mejorar la productividad agrícola.¹⁶⁸

Sin embargo el cambio más significativo en torno a la gestión del agua en este último período está relacionado con la formación de un movimiento conservacionista en Costa Rica. En efecto, tal como se indicó en otros apartados de este capítulo, ya desde el siglo XIX existían en el país concepciones y representaciones sobre la naturaleza que se pueden catalogar como conservacionistas. Precisamente el impulso más fuerte para el conservacionismo ocurre en las décadas de 1960 y 1970, cuando se crean varias

¹⁶⁷ Sobre la cuestión social y el reformismo se puede consultar: Molina Jiménez, Iván (2009). **Anticomunismo reformista**. Costa Rica: Editorial Costa Rica; Botey, Ana María (1984). **La Crisis del 29 y la Fundación del Partido Comunista en Costa Rica**. Costa Rica: Editorial Costa Rica; Contreras, Gerardo y Cerdas, José Manuel (1989). **Los años 40. Historia de una política de alianzas**. San José: Editorial Porvenir; Solís, Manuel (1992). **Costa Rica: ¿reformismo socialdemócrata o liberal?** Costa Rica: FLACSO.

¹⁶⁸ Sobre la historia de las políticas eléctricas se puede consultar: Rodríguez Vega, Eugenio (editor) (2004). **Costa Rica en el Siglo XX**. Tomos II. Costa Rica: EUNED. Capítulo 2 Energía Eléctrica, pp.75-135.; Rovira Mas, Jorge (1988). **Estado y política económica en Costa Rica. 1948-1970**. Tercera edición. Costa Rica: Editorial Porvenir.

instancias que contribuyen decisivamente al desarrollo de dicho movimiento. De acuerdo con Luis Fournier, entre las acciones que marcaron el desarrollo del conservacionismo en Costa Rica se destaca la labor de varios científicos de la Universidad de Costa Rica, especialmente de la Facultad de Agronomía (1940) y la Escuela de Biología (en 1957 como Departamento y en 1974 como Escuela), así como la creación del Sistema de Parques Nacionales (en 1969 como Dirección Forestal y en 1977 como Servicios de Parques Nacionales).¹⁶⁹ La comunidad internacional en esas mismas décadas empezaba a poner atención a los problemas ambientales y a los científicos provenientes de la Universidad de Costa Rica, muchos de los cuales habían estudiado en el exterior. Fue así como algunas universidades extranjeras se constituyeron en una poderosa comunidad epistémica que, emulando a su antecesor, Henry Pittier, mantuvieron una estrecha relación con las autoridades de gobierno e influyeron decisivamente en las políticas públicas. De esta forma se empezó a gestar una institucionalidad ligada a los temas de ambiente, entonces en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).¹⁷⁰ La gestión del agua sin embargo no era un tema central en los esfuerzos conservacionistas del país, que se centraron sobre todo en la creación de áreas protegidas, reforestación y estudios de flora y fauna.

A pesar de que explícitamente aún no se reconozca, el ecologismo de algunos pobladores del siglo XIX y sus ideas de que la tala de bosques estaba ligada a la escasez de agua, aunado al papel jugado por los primeros científicos a finales del XIX e inicios del XX, sentaron las bases del movimiento conservacionista que ha llevado a algunos a catalogar a Costa Rica como la República Verde.¹⁷¹ El prestigio ambiental no hubiera sido posible sin esas concepciones primigenias sobre el agua y, sobre todo, su resistencia frente a dos aspectos medulares: la fe ciega que los liberales profesaban respecto la idea de progreso y el desarrollismo del Estado de Bienestar.

¹⁶⁹ Fournier Origgi, Luis (1991). **Desarrollo y perspectivas del movimiento conservacionista costarricense**. San José: EUCR.

¹⁷⁰ Gaméz, Rodrigo; Obando, Vilma (2004). *La Biodiversidad*. En: Rodríguez Vega, Eugenio (editor) (2004). **Costa Rica en el Siglo XX**. Tomos I, II y III. Costa Rica: EUNED, pp.144.

¹⁷¹ Evans, Sterling (1999). **The green Republic: a conservation history of Costa Rica**. Texas: University of Texas.

2.5 ¿Hacia una nueva reforma?

Al inicio de este capítulo se planteó la necesidad de conocer el contexto histórico de la gestión del agua en Costa Rica, con el fin de lograr la aprehensión integral del objeto de estudio.¹⁷² Este ideal metodológico se ha perseguido de la forma más sistemática posible y además ha servido para confirmar algunas hipótesis iniciales, plantear algunas tendencias históricas, aclarar el camino metodológico del resto de la tesis y sugerir posibles líneas de investigación que por ahora no serían posibles de abordar.

El análisis efectuado a lo largo de estas páginas, y que engloba los dos siglos anteriores, ha permitido poner a prueba la hipótesis de que a cada período histórico, definido por una determinada forma del Estado y la primacía política de ciertos grupos, le corresponde un marco normativo y simbólico sobre el agua y que cada vez que han ocurrido cambios sustanciales en estas dimensiones, los actores predominantes han reformado y reformulado esos marcos. La comprobación de esta hipótesis, sin embargo, no se debe entender en sentido estricto, pues como todos los procesos históricos, estos cambios han sido paulatinos y existe continuidad entre cada reforma. El análisis comparado de las leyes de 1884 y 1942, así como de las concepciones liberales y desarrollistas sobre el agua así lo demuestran.

En las secciones anteriores se ha procurado reunir todo el material historiográfico existente y, en algunos casos, recurrir a fuentes primarias para dar cuenta del proceso paulatino de la creación de la institucionalidad del agua.¹⁷³ Esto ha permitido comprobar que la visión institucional y la infraestructura se han enfocado más en la provisión de agua potable que en una adecuada gestión del saneamiento. Esta tendencia histórica explicaría las enormes carencias de infraestructura para el saneamiento y, ligado a ello, el

¹⁷² De acuerdo con Robert Bates, existen tres formas de comprensión del mundo social: la aprehensión (*Verstehen*), la explicación y la confirmación. Mediante la aprehensión –también llamada comprensión empática– se conocen en profundidad los fenómenos sociales, la persona que investiga se empapa con la realidad, desarrolla su intuición, adquiere un juicio experto y se aparta de los prejuicios y las explicaciones superficiales de la realidad. Sobre la aprehensión, afirma Bates: “*It provides a “bullshit meter” –something useful for all academics and perhaps essential for graduate students. The study of politics is no less immune to the pathologies of discourse than are other academic fields, whether in the form of polemical exaggeration or scientific pretension.*” Bates, Robert (2007). *From Case Study to Social Science: a strategy for political research*. En: Boix, Carles; Stokes, Susan (eds.) (2007). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, p.174.

¹⁷³ En adelante llamaremos institucionalidad del agua al conjunto de instituciones con competencias directas o indirectas en materia de gestión del agua, ya sea en su protección, en la provisión de agua potable o en relación al saneamiento.

problema de la contaminación que sufren en la actualidad las principales cuencas del país.

Por otro lado, el análisis efectuado permitió determinar que las primeras regulaciones y actitudes “verdes” o conservacionistas en el país datan del siglo XIX, lo cual supone un enorme avance y el paulatino desarrollo de una visión que se concretó posteriormente, en la segunda mitad del siglo XX. Lo más destacable es que esas primeras normativas verdes estaban relacionadas con la protección de las fuentes de agua y se basaban, concretamente, en la idea, campesina primero y científica después, de que la tala de los bosques era la causa de la escasez del agua. De esta forma, la llamada república verde y el movimiento ambientalista tan vigentes y laureados en el país le deben sus primeras ideas y luchas a la tradición campesina de protección de las fuentes de agua.

Además del componente normativo e institucional, en este capítulo se ha procurado estudiar, tomando como base las investigaciones disponibles, los principales conflictos por el agua en esos dos siglos. Debe considerarse, en ese sentido, las limitaciones encontradas para llevar a cabo lo anterior, debido a la escasa información existente sobre la materia. Es por ello que este esfuerzo debe entenderse como un aporte, entre pocos, en la incipiente labor de abordar la temática propuesta con mayor profundidad. Aun así, es posible establecer ciertas tendencias históricas en términos de la participación política y las formas de contienda llevadas a cabo por los costarricenses en estos dos siglos.

En primer lugar, destaca la tendencia de los ciudadanos a recurrir a formas de participación política ligadas a la institucionalidad del país. El análisis de los conflictos por el agua en siglo XIX da cuenta de las quejas de los campesinos ante los ayuntamientos y sus gestiones frente a las autoridades del Poder Ejecutivo, pero también de lo infructuoso de esas luchas. En la mayor parte de los casos, esas gestiones lograban encauzar el conflicto de forma institucional, desmovilizar a los ciudadanos y evitar que los causantes del problema, en muchos casos los beneficiadores de café y miembros de la oligarquía, se vieran perjudicados. Esta neutralización de los conflictos es más marcada en el siglo XIX, aunque incluso en los momentos de mayor agitación social del siglo XX, se puede comprobar un ejercicio limitado de la ciudadanía en términos políticos. En este sentido, el trabajo de Alvarenga parece sostener la idea de que en América Latina las

luchas por la ciudadanía están más ligadas a las reivindicaciones por mejorar las condiciones materiales de existencia que a reivindicaciones políticas de mayor alcance.

Es posible, además, distinguir dos tipos de conflictos por el agua en el país en estos dos siglos. Por un lado, se tienen los conflictos generados por amenazas a las fuentes de agua y/o su contaminación y daño a la naturaleza. Estos conflictos se entienden como agravios, pues amenazan directamente el sustento de la vida material de las comunidades afectadas. Se trata, en concreto, de la lucha por el aprovechamiento del agua, ya sea para fines de uso productivo o para consumo humano y subsistencia. Estos conflictos ocurren a pesar de que tanto en la Ley vigente como en la anterior se establece claramente el consumo humano como prioritario, lo que puede llevar a pensar que una eventual reforma a la Ley vigente no sería mecanismo suficiente para resolver este tipo de conflictos. El segundo tipo de conflictos tiene que ver con aquellas contiendas surgidas entre los actores sociales y el Estado, en las cuales los primeros plantean demandas de inclusión en las provisiones de las instituciones públicas. Este sería el caso de aquellas comunidades que protestan para lograr que se construya un acueducto, o que exigen el mejoramiento de las infraestructuras existentes o la disminución de los precios de los servicios. Se trata, en suma, de formas de participación ligadas al mejoramiento de las condiciones materiales de existencia. Cabe destacar que históricamente los dos tipos de conflictos han sido coyunturales y ligados directamente al germen de la disputa; por consiguiente, una vez que se resuelven las demandas, o bien, que reciben la promesa de que las demandas de inclusión en los beneficios del Estado serán cumplidas, las comunidades se desmovilizan y los conflictos se apagan.

Todo parece indicar que estas tendencias en las formas de contienda política de los actores y de participación política también se traducen en las concepciones sobre la ciudadanía y las luchas políticas, y parecen influir a las comunidades en sus procesos enmarcadores (simbólicos y discursivos), estructuras organizativas y repertorios de acción hacia el futuro. Convendría investigar este tema con mayor profundidad, realizando más estudios sobre los conflictos socio-ambientales en el siglo XIX y XX.

Con base en los aspectos analizados a lo largo de este capítulo, es posible organizar el conjunto de ideas, representaciones y valores que han guiado la concepción del agua en estos dos siglos en tres núcleos discursivos. El primero de ellos es la idea del agua como motor del progreso, que se enmarca en la matriz ideológica de la modernidad

y el capitalismo. De acuerdo con esta lógica, el agua sirve para producir, para alumbrar la ciudad de San José y para mover turbinas de las fábricas y los ferrocarriles que transportan al país cada vez más cerca del centro y la modernidad. Este núcleo se asocia con la época Liberal, pero continúa con algunas variantes en la época de la Reforma y el Estado de Bienestar. En el caso del Estado Benefactor, dicha concepción sobre el agua se reajusta y pasa a concebirse como símbolo de desarrollo. Se mantiene su importancia en términos de la producción industrial e hidroeléctrica, al punto de que, sobre las aguas de las cuencas y del ICE, navega el mito del desarrollo nacional. El segundo marco conceptual que se encuentra en estos dos siglos es la idea del agua como sustento de la higiene y la salud, una representación que irá ganando importancia a lo largo del siglo XIX y XX asociada sobre todo al surgimiento de la cuestión social y el mejoramiento de las condiciones de salubridad de la mayoría de la población costarricense. En este sentido, los relatos de los científicos y médicos –otra comunidad epistémica a considerar–, sobre la mala condición del agua en el país y su relación con enfermedades como el cólera y la diarrea, influyeron en las luchas por el agua y el mejoramiento de la infraestructura. Finalmente interesa destacar la importancia del agua como eje de la conservación en el país. Ya se había establecido la importancia de las primeras luchas (emprendidas en los albores del siglo XIX) por proteger las fuentes de agua. Estas luchas, como se mencionó a lo largo de este capítulo, se desarrollaron a partir de la idea, bastante sencilla, de que la tala de árboles afectaba la provisión de agua. Dicha idea, en todo caso, fue defendida por los campesinos primero y luego por los científicos, que con su estatus de autoridad lograron insertarla en el imaginario de los liberales y en la legislación municipal y nacional. Esta aparente contradicción entre la idea del agua como progreso *versus* el agua como eje de conservación habla también de la importancia de las comunidades epistémicas que lograron realizar ajustes a la narrativa del progreso justamente en clave científica, uno de los pilares de la matriz de la modernidad. Así es como buena parte de los discursos ambientalistas de la actualidad se ensartan en un discurso proto-conservacionista aparecido desde el siglo XIX.

Finalmente, es preciso indicar que el análisis efectuado respecto a la gestión del agua en los siglos XIX y XX ha tomado en cuenta tres dimensiones: Estado, actores, y marcos discursivos, y ha resultado sumamente provechoso para efectos metodológicos, pues además de sugerir nuevas líneas de investigación, ha permitido tener mayor

claridad sobre el recorrido investigativo a seguir en esta tesis doctoral. En ese sentido, además de haber probado la hipótesis inicial del capítulo, también ha quedado en evidencia que los profundos cambios ocurridos en la sociedad costarricense en la década de 1980 e inicios de 1990, tanto en su estilo de desarrollo como en la forma del Estado y en la naturaleza de los grupos dominantes, aún no se han traducido en una reforma integral del marco normativo y discursivo del agua. Esto obliga a considerar ese período en los capítulos siguientes y, en concreto, a indagar con mayor profundidad los elementos considerados hasta ahora, a fin de poder brindar una explicación más clara sobre las razones que han dado pie a la inexistencia de un nuevo marco normativo del agua. Es posible, en relación con esto, plantear dos conjeturas: ya sea que la tendencia histórica se ha roto, o simplemente que el proceso de cambio ha sido más lento. En cualquier caso, el análisis de la gestión del agua en el modelo reciente también requiere la consideración de la forma del Estado y los arreglos institucionales para su gestión, de los principales actores políticos y el análisis de los conflictos ocurridos en este periodo. También será necesario estudiar los marcos discursivos sobre el agua –agua para el desarrollo, la salud y la conservación– para determinar cuál ha sido el resultado de la lucha simbólica por hacer prevalecer una visión hegemónica. De esto tratarán entonces los siguientes capítulos.

Capítulo 3:

Las instituciones del agua en la época reciente (1982-2010)

*“...Metas... Corto Plazo: lograr que un mayor porcentaje de usuarios se conecte al alcantarillado sanitario, con el propósito de conducir la mayor cantidad de aguas negras que se depositan en los ríos que corren por el Área Metropolitana, a una zona fuera de la misma.
...Largo plazo: Construcción de la Tercera Etapa del Alcantarillado Metropolitano que incluye colectores principales y la cuarta etapa que involucra tratamiento primario y la conexión al sistema de algunas ciudades importantes como Alajuela, Heredia, Santo Domingo, etc., (costo \$30.000.000)...”*
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 1978.¹

El recorrido histórico realizado en el capítulo anterior permitió establecer una serie de hallazgos y tendencias sobre la gestión del agua en Costa Rica entre 1821 y 1982. Este largo período de tiempo fue abordado tomando en cuenta los marcos normativos e institucionales, así como los principales actores y conflictos que, dadas las limitaciones de información, se pudieron analizar. También se realizó un intento por rastrear algunos elementos centrales de los marcos discursivos sobre el ambiente y el agua en particular.

Uno de los hallazgos más importantes de ese capítulo es que los cambios normativos y simbólicos en torno al recurso hídrico son una especie de marcador histórico de cambios societales profundos en la sociedad costarricense. En los tres períodos analizados hasta ahora, es decir, el período de la Consolidación del Estado (1821-1870), la Época Liberal (1870-1940) y el Estado Benefactor (1940-1982), los cambios en el modelo de Estado, los actores políticos predominantes y los equilibrios del poder se vieron reflejados en nuevas leyes sobre el agua (Código de Carrillo y Reglamento de Policía de 1841, Ley de Aguas de 1884 y Ley de Aguas de 1942) así como en cambios en los marcos discursivos sobre el agua.

¹ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1978). **Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Propuesta Preliminar.** San José, Costa Rica: ICAA, p.18.

Esta tendencia histórica parece estar en suspenso en el período 1982-2010, que será analizado en este capítulo. No obstante lo anterior, una mirada más cuidadosa obliga a considerar con mayor detalle cada uno de los enunciados de esta tendencia y da pie al planteamiento de una serie de interrogantes. ¿Existe un cambio estructural importante en la sociedad costarricense a partir de 1982? ¿Cuáles actores han predominado y qué modelo de desarrollo han impulsado? ¿Cuál es el desenlace del equilibrio de fuerzas en estos 28 años? ¿Se trata de un Estado Neoliberal? Esas preguntas se analizan en el siguiente apartado, para luego dar cuenta, en las secciones subsiguientes, de las implicaciones ha tenido esto para la gestión del agua en términos de cambios legales y rediseños institucionales.

3.1 Cambios en la configuración del Estado en la época reciente

A lo largo de este trabajo se ha intentado utilizar la gestión del agua como un área de estudio que por su importancia estratégica y especificidad analítica permite extraer conclusiones más generales sobre el funcionamiento de la democracia costarricense. Así pues, en concordancia con esa lógica y este capítulo busca rescatar aquellos elementos que permitan responder a las preguntas formuladas en el apartado anterior. La idea, en concreto, es establecer una serie de supuestos que permitirían analizar con mayor claridad las principales características institucionales de la gestión del agua. Esto, a su vez, permitirá establecer si han ocurrido o no cambios sustantivos en la gestión del agua, y si estos cambios, en caso de darse efectivamente, están asociados a las nuevas características, especialmente en términos políticos, del período histórico reciente.

A la luz de lo anterior, es importante en primera instancia hacer referencia a los criterios de periodización utilizados hasta ahora, y aclarar que aunque en el capítulo anterior se utilizaron los periodos clásicos e institucionales de la historiografía nacional y se enmarcaron los cambios en la gestión del agua dentro los mismos,² en el caso del período que se extiende de 1982 a 2010 existen desacuerdos entre distintos autores, pues para

² Es evidente que la periodización se podría haber hecho de otra manera; por ejemplo, utilizando las fechas más importantes de la gestión del agua como cortes de cada período, pero se ha desistido de eso en aras de una mayor claridad analítica y sobre todo para enmarcar la situación del agua en el contexto de períodos históricos mayores.

algunos el cambio de época ocurre a partir de 1980³ o 1982.⁴ En este trabajo se ha optado por mantener los períodos asociados a cambios institucionales, de manera tal que se toma como punto de referencia el cambio de gobierno de 1982. El análisis de esta etapa termina en mayo de 2010, fecha que coincide con el último cambio de gobierno ocurrido y con el proceso de redacción de esta tesis doctoral.

Cabe ahora preguntarse si es posible afirmar que a partir de 1982 ocurre un cambio estructural en la sociedad costarricense. Para ello es necesario referirse brevemente al período anterior, que se extiende desde 1940 hasta 1982, y que se conoce como Estado Benefactor. Durante esos años el país fue modelado a partir de los conflictivos años de la década del cuarenta, y más concretamente, bajo la influencia Caldero-comunista. Luego, al término de la guerra de 1948 se impuso el proyecto político del Partido Liberación Nacional (PLN), cuyo avance fue propiciado, entre otras cosas, por un entorno económico internacional muy favorable. El Estado ocupó un rol central para el desarrollo de las actividades productivas y la organización de la sociedad, lo cual redundó en que el país alcanzara tasas elevadas y estables de crecimiento económico y un aumento general de su productividad.⁵ El modelo económico “hacia adentro” se orientó de acuerdo con los mandatos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en un intento por fortalecer el mercado interno. Se dio un importante impulso a las políticas educativas y sociales combinadas con políticas de redistribución del ingreso, por ejemplo a través de la universalización de los servicios básicos de salud y educación y una política de salarios crecientes.⁶ Sobre todo en la década de 1970, el Estado se encontraba presente en todas las actividades sociales del país, desde el apoyo al agricultor en su parcela hasta la comercialización de los productos mediante estancos. Como lo señala Vargas: “...entre 1950 y 1979 se triplica el porcentaje que el empleo público representaba en el total de la población ocupa-

³ De acuerdo con Jorge Rovira, en setiembre de 1980 con la devaluación abrupta del colón se inicia la crisis que “...puede marcar un punto de ruptura ya del todo claro e inequívoco en relación con toda la dinámica anterior seguida por Costa Rica.” Rovira Mas, Jorge (1989). **Costa Rica en los años '80**. Costa Rica: Editorial Porvenir, p.43.

⁴ Carlos Sojo establece 1982 como referencia y afirma que: “...la sociedad costarricense inició un conjunto de reformas económicas cuya profundidad, según analistas internacionales, sólo encuentra referente en las transformaciones iniciadas por la dictadura chilena desde 1974...” Sojo, Carlos (1991) **La utopía del estado mínimo**. Nicaragua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), p.15. Rafael Sánchez coincide en la fecha de 1982 como el año en que se rompe con el modelo anterior. Véase: Sánchez Sánchez, Rafael A. (2004). **Estado de Bienestar, crisis económica y ajuste estructural en Costa Rica**. Costa Rica: EUNED, p.307.

⁵ Rovira (1989), *op. cit.*, p.40.

⁶ Sánchez (2004), *op. cit.*, p.87.

*da: de 6,1% en el primero de esos años hasta un 18,5% en 1979...”*⁷ Los sectores dominantes en este período son los pequeños y medianos empresarios, sobre todo agroindustriales, así como intelectuales, profesionales y sectores ligados al empleo público. Es importante además señalar que se logró constituir un orden simbólico que veía en la igualdad un valor central. Así lo explica Sojo cuando señala que “...*los grupos medios se apropian del imaginario nacional y construyen una sociedad ideal que depende del dinamismo del Estado, que es a la vez fuente de distribución por medio del empleo público, como de redistribución por medio del gasto social.*”⁸

Sin embargo, la continua expansión del gasto público y el aparato del Estado, así como el entorno económico internacional desfavorable hacia finales de la década de 1970 provocaron una profunda crisis. De acuerdo con Rovira, la crisis se explica por las características del patrón capitalista dependiente del país (caída de los precios en los principales productos agropecuarios de exportación, ineficiencia del sector industrial y un Estado excesivamente intervencionista), la crisis económica internacional y una errada política económica entre 1978 y 1982.⁹ Para Vargas Solís, el déficit fiscal y de cuenta comercial fueron las principales manifestaciones de las contradicciones de este modelo: “...*El carácter estructuralmente deficitario del orden interno en que se asienta la economía costarricense, nace de la posición muy precaria, también de orden estructural, que ocupa dentro del sistema económico internacional.*”¹⁰ Las manifestaciones de la crisis fueron violentas: en 1982 la economía se contrajo un 3%, el salario promedio se redujo entre 1980 y 1982 en un 40%, la tasa de desempleo abierto pasó de 5,9% a 9,4% en julio de 1982, ese mismo año la inflación llegó al 81,8% y la deuda externa pública se triplicó.¹¹ También se dispararon los conflictos sociales, las huelgas e incluso surgieron grupos violentos que hicieron tambalear al ya de por sí frágil gobierno de Rodrigo Carazo Odio (1978-1982).

El PLN volvió al poder en 1982 y al presidente Luis Alberto Monge le correspondió desmontar el modelo de su propio partido según los mandatos del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). El ajus-

⁷ Vargas Solís, Luis Paulino (2002). **Costa Rica, 1985-1997: liberalización y ajuste estructural o la autodestrucción del neoliberalismo**. Costa Rica: EUNED, p.87.

⁸ Sojo Obando, Carlos (2010). **Igualiticos. La construcción social de la desigualdad en Costa Rica**. Costa Rica-Flacso PNUD, p74.

⁹ Rovira (1989), *op. cit.*, pp.48-56.

¹⁰ Vargas (2002), *op.cit.*, p.93.

¹¹ Alvarado, Hernán et.al. (1981). **De los empresarios políticos a los políticos empresarios**. Costa Rica: Universidad Nacional; Sojo, Ana (1984). **Estado empresario y lucha política en Costa Rica**. Costa Rica: EDUCA.

te estructural se impuso en el país, pues se renegó la deuda externa mediante préstamos condicionados, se estabilizaron el tipo de cambio y la inflación. El Programa de Ajuste Estructural incluyó incentivos para el sector privado sobre todo a la inversión extranjera, los sectores exportadores y la banca privada. Al mismo tiempo se realizaron recortes en el sector público, se privatizaron empresas públicas, se disminuyó el empleo público, aumentaron las tarifas de los servicios públicos y los impuestos indirectos. Un acuerdo político con la oposición permitió, vía reforma electoral, su consolidación como Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), lo que a su vez simplificó la escena política al sentar las bases del bipartidismo posterior. La influencia de Estados Unidos a través del AID aumentó gracias a una generosa transferencia de recursos que pretendió salvar al país para mostrarlo como modelo de democracia capitalista frente a los modelos marxistas de la región (Nicaragua y Cuba).¹² Frente al conflicto armado, el Presidente Monge lanzó en 1983 la “Proclama de Neutralidad Perpetua, Activa y No Armada”. Sin embargo la situación social interna era agitada y además una importante huelga bananera en 1984 había un creciente descontento social por los problemas de vivienda, acceso a la tierra y el retroceso social derivado de la crisis. La izquierda, cuya participación electoral había estado prohibida hasta 1974, no logró hacer un frente común a la situación y se dividió en numerosos partidos alrededor de sus líderes históricos. El sistema bipartidista se consolidó en las elecciones de 1986, en las cuales resultó claro que el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) se constituía en el nuevo actor político. El gobierno del Presidente Óscar Arias Sánchez (PLN, 1986-1990) alcanzó importantes logros en el campo internacional, especialmente en relación con el proceso de pacificación de Centroamérica y continuó con la agenda de reformas impulsadas por los organismos internacionales.¹³

El Partido Unidad Social Cristiana, por su parte, logró ganar las elecciones de 1990 y al Presidente Rafael Ángel Calderón Fournier, hijo del caudillo de la reforma social de 1940, le correspondió continuar con las políticas de ajuste estructural. La reforma del Estado se consolidó con la privatización parcial del sistema financiero y la privatización

¹² Sojo, Carlos (1991) **La utopía del estado mínimo**. Nicaragua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

¹³ Hinkelammert, Franz (1988). **La deuda externa de la América Latina. El automatismo de la deuda**. Costa Rica: Editorial DEI; Rivera, Eugenio (1992). **El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica, 1978-1982**. Costa Rica: DEI; Rojas Aravena, Francisco (1990). **Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana**. Costa Rica: Universidad Nacional; Rovira Mas, Jorge (1989) (3era edición). **Costa Rica en los años ochenta**. Costa Rica: Editorial Porvenir; Lizano, Eduardo (1999). **Ajuste y crecimiento en la Economía de Costa Rica. 1982-1994**. Costa Rica: Academia de Centroamérica.

completa de actividades productivas directas del Estado, programas de movilidad laboral del sector público al privado y una reestructuración administrativa para favorecer la iniciativa privada.¹⁴ El peso del sector público como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) disminuyó cerca del 20% en ese período. El gasto público se focalizó en los sectores más vulnerables, al mismo tiempo que se otorgaron incentivos económicos a las empresas exportadoras. La inflación persistió a lo largo de toda la década de 1990 y esos cambios se reflejaron en una caída de los indicadores de salud, educación y pobreza. El nuevo modelo de “liberalización económica” pretendía restablecer los equilibrios macroeconómicos y considerar como un solo proceso la producción y la distribución. Se tomaron fuertes medidas de liberalización económica como la eliminación del control de precios, la apertura económica internacional, la disminución de aranceles y la reducción del peso del Estado sobre la economía. Esta agenda continuó de forma constante a lo largo de la década, a pesar de que en 1994 el PLN volvió a ganar las elecciones y José María Figueres Olsen se convirtió en el nuevo Presidente.

Cuadro No. 3.1 Votos obtenidos por las principales fuerzas políticas 1982-2010 (en porcentajes).

	1982	1986	1990	1994	1998	2002 (1era)	2002 (2da)	2006	2010
PLN	58,8	52,3	47,2	49,6	44,5	31,1	42,1	40,9	46,8
PUSC	33,6	45,7	51,5	47,7	46,9	38,6	57,9	3,5	3,8
PAC ¹	N.D. ³	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	26,2	N.D.	39,8	25,1
ML ²	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	0,42	1,7	N.D.	8,5	20,8
Abstención	21,4	18,2	18,2	18,9	30	30,1	39,8	34,8	30,9

Nota 1: El Partido Acción Ciudadana fue fundado en el 2000 y su primera participación electoral fue en el 2002.

Nota 2: El Partido Movimiento Libertario fue fundado en 1994 y su primera participación electoral fue en 1998.

Nota 3: No Disponible N.D.

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) con base en los datos electorales del TSE, sitio oficial: <http://www.tse.go.cr/tse.htm> agosto de 2011.

¹⁴ Zúñiga, César (1993). *La reforma del Estado durante la administración Calderón Fournier (1990-94)* En: **Revista de Ciencias Sociales**. No. 70, diciembre 1993, pp. 45-56 ; Zúñiga, César (1998). *Reforma del Estado durante la administración Arias Sánchez (1986-90)* En: **Revista de Ciencias Sociales** No. 81, setiembre 1998; Brenes, Lidiette (1990). **La nacionalización bancaria en Costa Rica. Un juicio histórico**. Costa Rica: FLACSO.

En el traspaso de poderes de mayo de 1994, Rafael Ángel Calderón Fournier y José María Figueres Olsen, los dos hijos de los caudillos que se enfrentaron en la guerra de 1948 (Rafael Ángel Calderón Guardia y José Figueres Ferrer), se traspasaron el poder pacíficamente. Meses después firmaron un pacto político para continuar el proceso de ajuste y reforma del Estado, pacto que los sectores más críticos del país catalogaron como responsable del desmantelamiento del modelo que sus padres habían consagrado. Numerosos autores advertían entonces de los problemas de legitimidad del sistema político debido al “...*paulatino deterioro del sistema político, una crisis de credibilidad y representatividad.*”¹⁵ Entretanto, los sectores exportadores cobraron cada más fuerza y la vinculación de la economía costarricense al ámbito internacional se logró por medio de tratados bilaterales de comercio. En el plano de las instituciones democráticas resalta la incorporación creciente de la mujer en el mundo de la política y la mejor protección de los derechos humanos y las garantías constitucionales gracias a la creación de la Sala Constitucional en 1989. Entre 1998 y el 2002 la agenda neoliberal se profundizó aún más con el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (PUSC).

El cuadro 3.2 resume la trayectoria socioeconómica de Costa Rica en los últimos 60 años. Destacan los logros en desarrollo humano y, particularmente, la disminución de la pobreza y la mejora en los indicadores de salud y educación. Asimismo, aunque el aumento del PIB per cápita también es importante, se notan algunas oscilaciones en los años de crisis cercanos a 1980.¹⁶

Cuadro 3.2: Costa Rica: evolución de algunos indicadores sociales y económicos desde 1940.

Variables	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Índice de desarrollo humano	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	0,599	0,639	0,684	0,725
Población (en miles)	656	812	1.199	1.758	2.302	3.050	3.925	4.563
Hogares pobres (%)	N.D.	N.D.	50	29	26	27,1	20,6	21,3 ¹
Esperanza de vida al nacer (en años)	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6	76,7	77,7	79,1
Mortalidad infantil (cada mil nacidos)	123	90	68	61	19	15	10	8,8 ²

¹⁵ Sojo, Carlos (1995). **La Gobernabilidad en Centroamérica. La sociedad después del ajuste.** Costa Rica: FLACSO.

¹⁶ Gutiérrez Saxe, Miguel; Straface, Fernando (eds). (2008). **Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica.** Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Variables	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
vivos)								
Cobertura del seguro de enfermedad (%)	0	8	15	39	70	82,6	82,1	82,7
Analfabetismo en mayores de 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5	3,7
PIB per cápita (en US\$ de 1990)	702	847	1.080	1.501	2.032	2.296 ³	4.058	6.494 ²
Personas activas en el sector agrícola (%)	66	63	59	49	35	25,9	20,4	15
Razón déficit fiscal / PIB (%)	N.D.	0,03	0,94	1,40	8,97	3,40	3,00	5,3
Deuda interna / PIB (%)	N.D.	4,1	4,2	9,6	14,8	20,5	37,8	21,5 ²
Remuneración empleados del gobierno central / Remuneración total (%)	N.D.	N.D.	19,7	22,7	30,6	46,5	32,4	N.D.
Gastos totales del gobierno / PIB (%)	N.D.	2,1	4,9	6,6	12,2	13,9 ³	15	19,8
Coeficiente de Gini	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	0,3758	0,4131	0,4390 ²

Nota 1: El dato de pobreza de 2010 corresponde a una nueva serie histórica pues el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) cambió para ese año la metodología aplicada. Los datos homologados aún no están disponibles. Véase: <http://www.inec.go.cr>

Nota 2: estos datos corresponden a 2009.

Nota 3: A partir de 1990 se registran variaciones en el método de cálculo y la fuente, por lo que los datos anteriores, comprendidos entre 1940 y 1980, no son estrictamente comparables. Pese a ello, se mantienen pues permiten comparar tendencias.

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan).

(<http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/05-09.htm>, visitado en agosto de 2011); Programa Estado de la Nación (<http://www.estadonacion.or.cr/index.php/estadisticas/costa-rica/compendio-estadistico>, visitado en agosto de 2011). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD Informe de Desarrollo Humano Global:

<http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/CRI.html> También: M. Gutierrez Saxe y F. Straface (2008). A partir de Programa Estado de la Nación 2005 con base en: PNUD, Centro Centroamericano de Población – Universidad de Costa Rica (CCP-UCR), INEC, Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio Salud, Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), MOPT, ICE, Banco Central de Costa Rica (BCCR), Bureau of Economic Analysis.

Estos indicadores son el reflejo de un período aún abierto, cuyo dinamismo y complejidad lo hacen difícil de caracterizar. No obstante lo anterior, parece existir consenso entre varios autores en el sentido de que sí ha ocurrido un cambio en los sectores más beneficiados en estas últimas tres décadas, en las que se ha profundizado la transnacionalización de la economía costarricense. De ello se deriva que “...se debilitó la posición de los sectores

*productivos ligados al mercado interno y al Estado.*¹⁷ Por otro lado, es importante destacar que los sectores productivos asociados al exterior, es decir, aquellos ligados a las exportaciones e importaciones, la atracción de inversiones extranjeras, el turismo, la apertura y la liberalización comercial, han sido los principales beneficiados.

Sin embargo, también existen dificultades para lograr un consenso académico sobre cómo denominar este período, tanto en términos del modelo de desarrollo como en términos del papel que juega el Estado. Para algunos se trata de un modelo de desarrollo hacia fuera y de liberalización económica en el cual el Estado debe limitarse a “...promover el fortalecimiento permanente de un régimen de legalidad y...facilitar la creación y el funcionamiento adecuado del mercado, en general, y de los mercados de bienes y de los factores de producción, de manera específica.”¹⁸ Resulta claro que desde esta perspectiva el principal mecanismo de regulación social es el mercado y, por lo tanto, el Estado está al servicio de los mandatos que emanan de ese mercado. Sin embargo este ideal de los neoliberales costarricenses no ha sido llevado a la práctica completamente pues, como lo señala Sánchez, el nuevo modelo se ha apoyado fuertemente en exoneraciones y subsidios fiscales, así como en instrumentos estatales para consolidar un sector exportador:

“...a pesar de la orientación que se le ha querido dar a la economía en línea con las reglas del mercado, el Estado Corporatista sigue siendo la base del desarrollo de la estrategia de promoción de exportaciones...ello demuestra que, con o sin liberalismo, el Estado parece ser, en la sociedad costarricense, la máquina creadora del crecimiento económico.”¹⁹

En este sentido, resulta esclarecedor el concepto de estilo de desarrollo, el cual remite, más bien, a un resultado histórico y que, de acuerdo con Rovira, se entiende como:

“...el producto que se va decantando de la interacción entre distintos proyectos políticos, estrategias de desarrollo y planteos en defensa de intereses sectoriales, los que son promovidos por élites políticas y/o grupos económicos y sociales variados que

¹⁷ Vargas (2002), *op.cit.*, p. 306.

¹⁸ Lizano (1999), *op. cit.*, p.194.

¹⁹ Sánchez Rafael A. (2004), *op. cit.*, p.334.

cuentan con recursos de poder con peso diferenciado en la escena política.”²⁰

Así, Rovira afirma que el estilo de desarrollo nacional es producto de factores condicionantes externos (moderado crecimiento económico internacional, hegemonía del pensamiento neoliberal, predominio de organismos financieros internacionales), de factores determinantes internos como la alineación ideológica y partidaria de las élites (importadores y exportadores, sector financiero, sector ligado a transnacionales e inversión extranjera), así como la resistencia social de agricultores y pequeños empresarios, trabajadores del sector público, sectores académicos y ecologistas. Este estilo de desarrollo, siguiendo a Rovira, se dirige hacia un fortalecimiento del mercado (liberalización comercial, reforma laboral, fortalecimiento del sector financiero) como mecanismo regulador y con ello una modificación del rol del Estado (reducción institucional y reformulación). De acuerdo con Rovira el estilo de desarrollo de Costa Rica se caracteriza por ser

“...sesgado hacia las exportaciones en materia de estrategia de desarrollo...reproductor de heterogeneidad creciente en punto a la estructura económica...tendiente a la segmentación de la sociedad y propenso a debilitar la inclusividad...generador de descrédito de las principales élites partidarias y de algunas de las instituciones políticas claves de la democracia representativa...la dirección que sigue el estilo, esta es promercado y de debilitamiento del papel que históricamente ha desempeñado el Estado...”²¹

Los hechos registrados en la siguiente década –del 2000 al 2010– han llevado al país hacia un mayor deterioro de la legitimidad de las instituciones políticas y la clase política, una mayor polarización entre los actores políticos y una profundización de las contradicciones en el estilo de desarrollo.

También se debate sobre la forma en que la democracia representativa costarricense agrega intereses y funciona en un clima de descomposición del sistema

²⁰ Rovira Mas, Jorge (2004) *El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica 1984-2003 y el TLC*. En: Flórez-Estrada, María; Hernández, Gerardo (2004). **TLC con Estados Unidos. Contribuciones para el debate**. Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad de Costa Rica, pp.311-312.

²¹ Rovira (2004), *op.cit.*, p.339.

bipartidista tradicional y del propio régimen de partidos políticos. Como lo señala Constantino Urcuyo “...la crisis de la función de intermediación de los partidos es también evidente.”²² Si los partidos políticos costarricenses no tienen una posición predominante en la intermediación de intereses –siguiendo a Schmitter– es presumible que otros grupos están realizando esta función.²³ Al respecto, Mylena Vega sostiene que el país ha cambiado su modelo de desarrollo y que esto se ha traducido en una recomposición social de los grupos y los intereses a la vez que ocurre una nueva alineación de fuerzas en consonancia con lo anterior.²⁴ Esa recomposición podría estar afectando la representatividad de la democracia costarricense, como lo señala Vásquez:

“...en un proceso de corporativización empresarial de las políticas públicas, los empresarios se han incorporado con poder de decisión en los entes públicos y han monopolizado la representación de intereses, no sólo de los empresarios, sino de los ciudadanos. Es decir, han tomado porciones importantes del Estado, y se han eximido de la competencia electoral para representar los intereses de los ciudadanos mediante estrategias formuladas y ejecutadas en redes de políticas públicas.”²⁵

Esas pugnas entre diversos sectores se han expresado en la última década de forma clara. Por ejemplo, las movilizaciones sociales del 2001 impidieron la puesta en práctica de un proyecto de ley para conseguir la apertura del Instituto Costarricense de Electricidad, sin embargo la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA por sus siglas en inglés) y el posterior referéndum (2007) fueron una

²² Urcuyo, Constantino. (2009) *¿Cambio de época, cambio de régimen?* En: Ordoñez, Jaime (editor) (2009). *¿Hacia dónde va Costa Rica? Sistema político y escenarios de gobernabilidad democrática para la próxima década 2010-2020*. San José: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Centroamericano de Gobernabilidad-Konrado Adenauer Stiftung, p.75.

²³ Schmitter, Phillipe (1997). **Intermediaries in the consolidation of Neo-democracies: the role of parties, associations and movements**. Barcelona: Instituto Universitario Europeo-Stanford University.

²⁴ Vega, Mylena (2009). *Recomposición social y reacomodo político en Costa Rica ¿hacia adónde vamos?* En: Ordoñez, Jaime (editor) (2009). *¿Hacia dónde va Costa Rica? Sistema político y escenarios de gobernabilidad democrática para la próxima década 2010-2020*. San José: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Centroamericano de Gobernabilidad-Konrado Adenauer Stiftung, pp.45-55.

²⁵ Vásquez, Jorge Alberto (2008). *Costa Rica: la corporativización empresarial de las políticas públicas en el actual estilo nacional de desarrollo: el caso de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)*. Magister Scientiae en Sociología. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica, p.6.

victoria para los sectores neoliberales.²⁶ Estas dos coyunturas de un mismo proceso de cambio estructural, terminaron de clarificar que los dos principales discursos ideológicos –o si se prefiere, las dos visiones de desarrollo–, imperantes en el país son el discurso socialdemócrata nacional-estatista (DSDNE) por un lado y el discurso neoliberal transnacionalista (DNT) por el otro.²⁷ La victoria del Sí en el Referéndum sobre la aprobación del CAFTA (2007) y las elecciones de febrero pasado (2010), han reafirmado en el poder a los partidos (PLN, PML y PUSC) y los líderes que profesan el discurso neoliberal (DNT).²⁸

El panorama hacia el final del período de estudio, 2010, mantiene esa tendencia de complejidad y constante sensación de crisis política. Los medios de comunicación y los partidos políticos que profesan el discurso neoliberal insisten en la necesidad de resolver el problema de la inseguridad aunque cada actor político lo hace con matices distintos. También se enfatiza en los esfuerzos por continuar con la política de apertura comercial, la atracción de inversión extranjera directa y una política económica de estabilidad, basada en el control de la inflación y el tipo de cambio. La construcción de infraestructura a través de concesiones privadas es otra prioridad para los defensores de esta visión del desarrollo. La agenda social se aborda desde una perspectiva asistencialista, aunque se realizan esfuerzos universalistas en temas de educación y salud.

Por otro lado, aquellos sectores que defienden un discurso socialdemócrata nacional estatista (DSDNE) ponen el énfasis en la pobreza y la creciente desigualdad en el

²⁶ Flores-Estrada, María; Hernández, Gerardo (eds.) (2004). **TLC con Estados Unidos. Contribuciones para el debate**. San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Véase también: Rovira Mas, Jorge (2007). **Desafíos políticos de la Costa Rica actual**. Costa Rica: EUCR; Cortés, Alberto (2008). *Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica*. **Revista de Ciencias Sociales**. Universidad de Costa Rica. Núm. 121, 2008, pp.31-47; Rojas Bolaños, Manuel; Castro Ávila, Mariela (2009). **Elecciones 2006 y referéndum: perspectivas diversas**. San José: FLACSO; Rayner, Jeremy (2008). *Vecinos, ciudadanos y patriotas: los comités patrióticos y el espacio-temporalidad de oposición al neoliberalismo en Costa Rica*. **Revista de Ciencias Sociales**. Universidad de Costa Rica. Núm. 121, 2008, pp.71-87; Raventós, Ciska. (2008). *Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia*. **Revista de Ciencias Sociales**. Universidad de Costa Rica. Núm. 121, 2008, pp.13-29.

²⁷ Esta denominación es propia, pues los trabajos en esa línea son escasos. Entre ellos destaca el texto de Martínez como un abordaje innovador de las distintas narrativas sobre el Estado: Martínez, Juliana (2007). *El reto de construir una interpretación común acerca del Estado deseable*. En: Rovira Mas, Jorge (editor) (2007). **Desafíos políticos de la Costa Rica actual**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

²⁸ Para una valoración sobre la ideología del Partido Liberación Nacional, véase: Solís, Manuel (1992). **Costa Rica: ¿reformismo socialdemócrata o liberal?** Costa Rica: FLACSO. También se puede consultar: Solís, Luis Guillermo; Alpizar R., Felipe (2003). **El Partido Liberación Nacional: Reflexiones en torno a su Reforma en un Sistema Político en transición**. Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert- Centro de Estudios Democráticos de América Latina. Disponible en: http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_RSW=costa&t_listen=x&sortierung=jab

país.²⁹ Se propone el redescubrimiento del Estado como un actor central en el desarrollo nacional y para ello se demandan políticas públicas ejecutadas por las instituciones públicas. En este caso, resulta muy claro que el cambio más importante para el país es la reforma fiscal, que mejore la progresividad de la estructura impositiva del país. En este sentido, si bien el modelo neoliberal expresa que la reforma fiscal es importante, no ha realizado esfuerzos significativos para impulsarla.

Estas contradicciones entre un sector dominante y otros que ofrecen resistencia a sus iniciativas se expresa a menudo en conflictos sociales e institucionales de diversa índole. En algunos casos surgen escándalos en la prensa; en otros, son las comunidades las que protestan y el debate se vuelve aún más álgido en instancias como la Asamblea Legislativa. Muchos conflictos recientes tienen que ver con la resistencia de comunidades y grupos ambientalistas al deterioro ecológico que impone el modelo neoliberal.³⁰

En esta sección se han establecido las características del estilo de desarrollo costarricense actual, pero aún queda pendiente analizar si en la actualidad realmente es posible caracterizar al Estado como neoliberal. Los estudios más importantes sobre la materia enfatizan en dos dimensiones de análisis, ya sea el tamaño o la función del Estado. Sojo, por ejemplo, analiza el tamaño del Estado considerando la proporción del gasto público y la distribución del empleo público *versus* el privado, y para la década de 1980 afirma que “...ni la distribución del gasto público ni la distribución del empleo en el estado permiten proponer la existencia en los años 80’s de una considerable reducción de la participación del Estado en la economía y la sociedad costarricense.”³¹ A pesar de lo anterior, Sojo sí llega a afirmar que ha ocurrido una transformación funcional en el Estado, pues se privatizaron o dismantelaron las instituciones o empresas públicas directamente relacionadas con actividades productivas directas. La cantidad de instituciones existentes en el sector público es otro de los indicadores utilizados para dimensionar las características del Estado. Dicha medición arroja que se pasó de 60 instituciones en 1980, a 73 en 1989, por lo que tampoco se podría hablar de reducción en el tamaño del Estado.³²

²⁹ Para analizar los niveles de pobreza y el aumento de la desigualdad se puede consultar: Sitio oficial del Programa del Estado de la Nación (CONARE) <http://www.estadonacion.or.cr/> También el sitio oficial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo: <http://www.inec.go.cr/>.

³⁰ Este tipo de conflictos, sobre todo aquellos relacionados con el agua serán analizados más adelante en capítulos siguientes.

³¹ Sojo, Carlos (1991) **La utopía del estado mínimo**. Nicaragua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), p.51.

³² *Ibid.*, p.57.

Sin embargo, Vargas Solís argumenta que sí ha ocurrido un importante cuestionamiento en la intervención del Estado, tanto en su tamaño como en sus funciones. A su modo de ver, esta redefinición del rol del Estado se comprueba en los cambios registrados por el sector financiero, que pasó de ser prácticamente estatal a ser casi privado, así como en el desmantelamiento del sector productivo del Estado. En esa misma línea, señala el debilitamiento de los instrumentos de protección a los pequeños productores agropecuarios y el fortalecimiento de los mecanismos de regulación de la competencia y los servicios. Además, propone que el déficit fiscal no se debe a la ineficiencia o el tamaño del Estado, sino más bien a que el Estado es financiado por los sectores asociados al mercado interno (trabajadores y pequeñas empresas) que han sido debilitados precisamente por la estrategia de liberalización, mientras que las instituciones recientemente creadas (Ministerio de Comercio Exterior, por ejemplo) canalizan buena parte de su apoyo a los sectores asociados al mercado externo.³³ El análisis de Vargas Solís parece indicar la existencia de un Estado transnacionalizado, que a pesar de mantener su base geográfica nacional, enfila sus fuerzas a sectores asentados en el exterior, ya sean estos turistas, inversores o compradores de los productos de exportación. De acuerdo con esta perspectiva, se trataría de una especie de Estado alienado que no vela por el bienestar de los que viven en los límites de su territorio y pagan impuestos, sino que opera en función de los que vienen de afuera o están adentro pero se encuentran ligados al exterior.

Rivera, por su parte, afirma que si bien el Estado costarricense ha cambiado, lo ha hecho de forma ambigua, pues en algunas materias se observa una mayor regulación estatal y un fortalecimiento de los mecanismos de control ciudadano y constitucional, pero al mismo tiempo un abandono de las funciones redistributivas del Estado. Afirma Rivera que “...se observa un Estado que funciona formal y aparentemente de acuerdo con criterios definidos a partir del interés nacional, pero que en la realidad opera de acuerdo a lógicas privatistas y utilitarias.”³⁴ Rivera identifica tres dimensiones adicionales que señalan los cambios en la forma del Estado: la adopción de funciones de regulación en actividades económicas relacionadas con bienes y servicios, la disminución de los salarios como proporción del gasto público –lo que denota un deterioro del empleo público– y la crisis fis-

³³ Vargas (2002), *op. cit.*, pp.94-114.

³⁴ Rivera, Roy (2006). *De la Reforma del Estado a la real forma del Estado en Costa Rica*. En: Rivera, Roy; Rojas, Manuel; Zeledón, Fernando; Guzmán Juany (2006). **La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea**. Costa Rica: FLACSO-PNUD.

cal que deriva en limitaciones a las inversiones públicas y los mecanismos de redistribución.

Uno de los estudios más importantes en esta materia, realizado en la última década por Ronald Alfaro, efectúa un balance de las instituciones estatales en el período comprendido entre 1990 y 2003. Alfaro analiza el tamaño del Estado en términos de creación o destrucción de instituciones, el empleo público y los presupuestos públicos. Así, el conteo de instituciones públicas para el período lo lleva a afirmar que “...desde una perspectiva institucionalista el Estado Costarricense nunca ha dejado de crecer.”³⁵ La base de datos y el análisis de Alfaro muestran que en la década de 1990 se crearon más entidades públicas que en la década de 1970; sin embargo, la comparación evidencia que la naturaleza de dichas entidades es distinta, pues las creadas en los años setenta se caracterizan por su gran envergadura –por ejemplo el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) –, mientras que las creadas en los años noventa son de mediana o pequeña escala y con ámbitos de acción focalizados y especializados. De acuerdo con Alfaro, el balance general del período efectivamente muestra un ensanchamiento del Estado, pero con características de dispersión, atomización y mayor complejidad institucional.³⁶ En este período se crean una gran cantidad de órganos adscritos a los ministerios, que tienen una naturaleza jurídica pública-privada o con personalidad jurídica instrumental, lo que les brinda mayor autonomía. Esto se explica en parte como un intento por buscar esquemas institucionales más flexibles. El análisis del empleo público en el período muestra también una situación de alta complejidad, pues en algunos sectores como el agropecuario la cantidad de plazas se disminuye a la mitad, mientras que otros como el ambiental reporta un importante crecimiento. Estos datos deben ser comparados en términos relativos, pues, por ejemplo, aunque el Ministerio de Educación prácticamente duplicó la cantidad de plazas (de 28.244 en 1986 a 59.469 en 2003), dicho aumento, en términos relativos a la población, no es tan significativo, dado que se pasó de una tasa de 1.028 plazas por 100.000 habitantes (1986) a 1.426 por 100.000 en el 2003. El sector salud, por su parte, muestra un aumento en la cantidad absoluta de plazas pero un decrecimiento en la tasa, que pasa de 873 por 100.000 habitantes en 1986 a 841 por 100.000 en el 2003.³⁷ Cuando se analiza el empleo

³⁵ Alfaro, Ronald (2004). **Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003**. Costa Rica: Informe presentado para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p.5.

³⁶ *Ibid.*, p.8.

³⁷ *Ibid.*, p.21.

público total como porcentaje de la población económicamente activa, se tiene que se pasó de un porcentaje del 19,7% en 1986 a un 13,9% en el 2003. Por ello, Alfaro plantea que aunque existen más entidades públicas en el 2003 que en 1990 “... *en los últimos veinte años el empleo en el sector público ha pasado de la expansión a la contención.*”³⁸

Aun a riesgo de aventurar conclusiones en un período histórico abierto y con la necesidad siempre pendiente de investigar más esta materia, es posible afirmar que han ocurrido cambios sustantivos en el Estado que llevan a pensar que entre 1982 y 2010 se atestigua una nueva forma de Estado. Resulta claro que el Estado sirve a sectores distintos, aunque su institucionalidad es compleja y a menudo contradictoria. Sin embargo, cuando se piensa en el neoliberalismo como una ideología que cuestiona el papel del Estado, basa las relaciones económicas y sociales en mecanismos de mercado y rechaza los instrumentos de planificación y control sobre la actividad económica, es posible identificar en Costa Rica amplios sectores que defienden esta ideología. Cabe indicar que si bien esos sectores no han conseguido implantar una forma agresiva de neoliberalismo en el Estado Costarricense –tal como se hizo en otros países de América Latina–, esto es producto de un estilo de desarrollo en el cual las hegemonías neoliberales han sido resistidas por otros sectores que, pese a todo, tienen aún cierto poder de veto.

También es importante señalar que la situación institucional del Estado en Costa Rica parece mostrar la existencia de varias formas de Estados. Instituciones claves del período anterior, como por ejemplo el Consejo Nacional de Producción (CNP) o el Ministerio de Agricultura, han sido prácticamente desmanteladas y sus edificios parecen cascarones ancestrales, piezas de museo de otra época, de un Estado que llevó al país a niveles de desarrollo humano altos y que sacó a buena parte de la población costarricense de la pobreza en que vivía en la primera mitad del siglo XX. Aunque ese Estado de Bienestar aún persiste en muchos ámbitos, es claro que enfrenta amenazas, sino de privatización, al menos de abandono. Otros sectores ligados al nuevo modelo económico hacia fuera cuentan hoy con instituciones modernas como el Ministerio de Comercio Exterior, emblemas de tecnología y eficiencia que, sin embargo, suelen estar al servicio de actores asentados o actores cuya mirada está puesta en el exterior. Ejemplo de ello es la carretera que lleva a Moín, puerto ubicado en la provincia de Limón, en el caribe costarricense. Allí, enormes predios repletos de contenedores resguardan los productos que esperan ser exportados

³⁸ Alfaro (2004), *op.cit.*, p.22.

por unas pocas empresas, mientras que miles de trabajadores se juegan la vida caminando a la orilla de una vía que carece de aceras o ciclovías. Esta imagen resume la esencia de un Estado que ha abandonado a muchos y parece servir a pocos; un Estado que si no cabe catalogarlo como intrínsecamente neoliberal, es al menos transnacionalizado y alienado.

En los siguientes apartados de este capítulo se espera analizar las implicaciones que han tenido este estilo de desarrollo y esa forma compleja y ambigua de Estado para la gestión del agua. Dicho análisis resulta consecuente con el ideal metodológico de someter a estudio las complejidades políticas y sociales atendiendo a particularidades contextuales y específicas. Se trata, en suma, de analizar la gestión del agua en el contexto político de Costa Rica entre 1982 y 2010, a partir de la institucionalidad del agua. Así las cosas, las siguientes secciones de este capítulo se abocarán a analizar con detalle dicho problema.

3.2 La institucionalidad del agua (1982-2010)

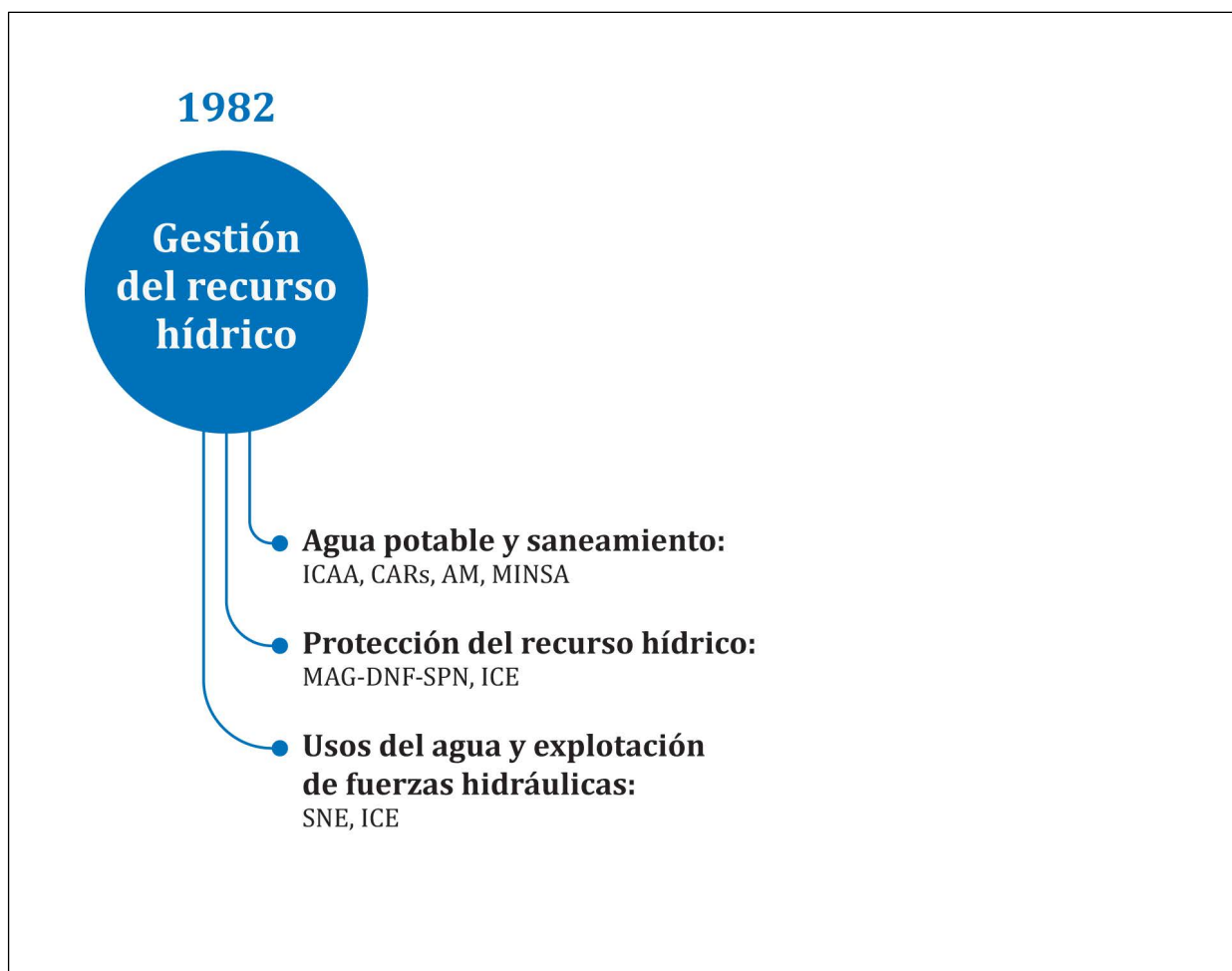
Las instituciones encargadas o con alguna relación en la gestión del agua a inicios de la década de 1980 eran relativamente pocas.³⁹ En materia de agua potable y saneamiento se debe recordar que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) era la institución llamada a asumir la provisión de agua potable y alcantarillado en todo el país. Pese a ello, una buena parte de los acueductos aún estaban bajo gestión de las municipalidades (Acueductos Municipales AM) y los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR) y en materia de saneamiento existía un gran vacío. Precisamente, el Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado de 1978 y su Programa de Desarrollo de 1981 buscaban dar una ambiciosa respuesta a las carencias del país.⁴⁰ El Ministerio de Salud (MINSA) tenía competencias en materia de agua por su relación con la salud de las personas y el cuidado del medio ambiente; de hecho, la Ley General de Salud de 1973 establecía el agua como un bien de utilidad pública y sometía al control del Ministerio los abastos y

³⁹ Como se explicó en el capítulo 2, la institucionalidad del agua se refiere al conjunto de instituciones con competencias directas o indirectas en materia de gestión del agua, ya sea en su protección, en la provisión de agua potable o en relación con el saneamiento.

⁴⁰ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1978). **Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Propuesta Preliminar**. San José, Costa Rica: ICAA; Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1981). **Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Programa de Desarrollo**. San José, Costa Rica: ICAA.

acueductos del país.⁴¹ En relación con las fuerzas hidráulicas, el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) era la entidad rectora en materia de fuerzas hidroeléctricas y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) era el único ente que aprovechaba esas fuerzas.⁴² La protección del recurso hídrico en buena medida era responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que tenía bajo su alero la Dirección Nacional Forestal (DNF) y el Servicio de Parques Nacionales (SPN) cuyas tareas de protección y conservación del medio ambiente lógicamente afectaban la protección del recurso hídrico.⁴³

Figura 3.1: La institucionalidad del agua en 1982, Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012).⁴⁴

⁴¹ Asamblea Legislativa (1973). **Ley General de Salud N° 5395**. Costa Rica. Arts. 264, 268, 271, 289 y 342.

⁴² El ICE también ha realizado importantes esfuerzos para la conservación de los recursos hídricos en las zonas de su interés. Está obligado a ello por su ley constitutiva, art.2 inciso h): Asamblea Legislativa (1949). **Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad N°449**. Costa Rica.

⁴³ Asamblea Legislativa (1969). **Ley Forestal N°4465**. Costa Rica. Derogada; Asamblea Legislativa (1977). **Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084**. Costa Rica.

⁴⁴ Se agradece a Leonardo Ureña por su colaboración en el diseño de esta figura.

En 1982, el Código de Minería introdujo uno de los cambios más importantes en la legislación relacionada con el recurso, pues estableció que las aguas subterráneas y superficiales debían ser de dominio del Estado. Específicamente, el artículo 4 disponía que:

“Artículo 4º.- Los yacimientos de carbón, gas natural, petróleo o de cualquier sustancia hidrocarburada; los minerales radioactivos, fuentes termales, fuentes de energía geotérmica u oceanotérmica, fuentes de energía hidroeléctrica; las fuentes y aguas minerales y las aguas subterráneas y superficiales, se reservan para el Estado y sólo podrán ser explotados por éste, por particulares de acuerdo con la ley, o mediante una concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

Los recursos naturales existentes en el suelo, en el subsuelo y en las aguas de los mares adyacentes al territorio nacional, en una extensión de hasta doscientas millas a partir de la línea de baja mar, a lo largo de las costas, sólo podrán ser explotados de conformidad con lo que establece el inciso 14) (último párrafo) del artículo 121 de la Constitución Política.”⁴⁵

Esto representó un cambio importante en relación con las leyes de aguas de 1884 y 1942, esta última aún vigente, que establecían la propiedad del agua según se tratase de terrenos públicos o privados. De esta forma el Código de Minería nacionalizó todas las aguas y sometió su aprovechamiento al otorgamiento de una concesión específica por el Estado. Este cambio hizo necesaria una adecuada supervisión y gestión del otorgamiento en las concesiones de agua, que en ese momento competía al SNE pero que más tarde se intentaría reformar.

En este punto resulta interesante recordar la caracterización realizada en la sección anterior, en cuanto a los cambios en la configuración del Estado. En particular, lo señalado por Sojo y Alfaro, en el sentido de que si bien el número total de instituciones creció en estos treinta años, lo hizo de forma atomizada, difusa y respondiendo a lógicas es-

⁴⁵ Asamblea Legislativa (1982). **Ley Código de Minería N° 6797**. Costa Rica. Art.4.

pecíficas. Esta atomización ha derivado, al final del período, en una mayor complejidad y en muchos casos descoordinación institucional. Nuevamente, el área de estudio de la institucionalidad del agua permite atender esta tendencia histórica en profundidad y de manera puntual ilustrar cómo ocurrió en este caso.

Para empezar se debe citar la creación en 1983 del Servicio Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento (SENARA).⁴⁶ El SENARA respondía a una nueva lógica productiva en el país, impulsada por los organismos internacionales responsables de los Programas de Ajuste Estructural y que requería una mayor especialización para lograr una mayor diversidad en las exportaciones agrícolas. Para esto era necesaria una mejor infraestructura de riego, especialmente en la zona del pacífico norte del país.⁴⁷ Sin embargo, en ese momento el gobierno de Luis Alberto Monge (1982-1986) no optó por fortalecer el Ministerio de Agricultura y Ganadería asignando plazas y recursos para dedicarse a construir las infraestructuras necesarias para mejorar la gestión del agua para la agricultura, sino que se eligió crear una nueva institución supuestamente más flexible y adaptable a las nuevas condiciones del país. De esa forma el SENARA nació a partir del Departamento de Riego del Servicio Nacional de Electricidad y del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas del MAG como una entidad con personalidad jurídica propia e independencia administrativa. La institución se creó con el objetivo de fomentar el desarrollo agropecuario del país a través de la provisión de obras de infraestructura necesarias para el aprovechamiento de las aguas subterráneas o superficiales (sistema de riego, avenamiento, protección). También le correspondía buscar un adecuado aprovechamiento del recurso por medio de su protección y la investigación del mismo. Cabe señalar, además, que a partir de ese momento la explotación de aguas subterráneas, específicamente la perforación de pozos, quedó bajo la supervisión del SENARA.⁴⁸

La creación del SENARA fue el principal cambio institucional de esta década de 1980; sin embargo, es importante destacar que la severa crisis económica que afectó al país en esa época provocó también serios trastornos en el desempeño de las instituciones del agua. El Instituto de Acueductos y Alcantarillados tuvo que abandonar y/o posponer

⁴⁶ Asamblea Legislativa (1983). **Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Riego y Avenamiento N° 6877**. Costa Rica.

⁴⁷ Douglas Alvarado Rojas (2003). **Primeros 100 años de marco legal costarricense sobre recursos hídricos 1884-1984**. Costa Rica: Ministerio de Ambiente y Energía - Instituto Meteorológico Nacional (Departamento de Aguas).

⁴⁸ Asamblea Legislativa (1983). **Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Riego y Avenamiento N° 6877**. Costa Rica. Art.2 y 3.

buena parte de las obras previstas en el Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado de 1978. De hecho, el análisis de las obras previstas en ese plan muestra que la mayor parte de ellas no contaba con financiamiento previo, por lo que se vio fuertemente afectado por la crisis de la deuda y los problemas de liquidez del Estado. En materia de alcantarillado sanitario, pese a que a inicios de la década de 1980 se contaba con colectores en los ríos María Aguilar, Torres, Tiribí y Rivera, todos ellos ubicados en la Gran Área Metropolitana (GAM), el informe de planificación señalaba que “...*hay que agregar que a esas aguas no se les da tratamiento alguno y simplemente se trata de disponerlas en zonas fuera de San José para evitar problemas mayores dentro de la Ciudad.*”⁴⁹ En ese mismo informe se indicaba que a largo plazo se debía conectar a las demás ciudades de la Gran Área Metropolitana al sistema de alcantarillado y construir un sistema de tratamiento primario, algo que aún hoy, más de treinta años después, no ha ocurrido. La principal obra realizada por el ICAA en esa década fue el proyecto de acueducto de Orosí, finalizado en 1989, que aportó una importante cantidad de oferta de agua potable al acueducto metropolitano.⁵⁰

La década de 1990 inició con la promulgación de la Ley 7152 que oficializó la creación del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), que había funcionado entre 1986 y 1990 sin una ley específica. En este momento el MIRENEM quedó constituido por la Dirección de Energía, la Dirección de Geología y Minas, la Dirección General Forestal, la Dirección de Vida Silvestre y el Servicio de Parques Nacionales y tenía

⁴⁹ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1978). **Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Propuesta Preliminar**. Costa Rica: ICAA, p.19.

⁵⁰ Según un informe del ICAA, entre los años 1984 y 1990 se realizaron las siguientes obras de infraestructura: el Proyecto Ampliación y Rehabilitación de Acueductos en Ciudades Intermedias y el Alcantarillado Sanitario de Puntarenas, la ampliación y mejoras de los acueductos de Cartago, Oreamuno, Paraíso, San Vito, Sabalito, Agua Buena, Puriscal, Ciudad Colón, Buenos Aires de Puntarenas, San Isidro de Pérez Zeledón, Parrita, Quepos, Ciudad Neily, Paso Canoas, La Cuesta, Atenas, San Mateo, y algunos sistemas rurales (Bebedero de Cañas, Las Vuelas de La Cruz, Venecia de San Carlos, Pueblo Nuevo de La Gloria, Rosario de Naranjo y Puerto Viejo de Sarapiquí), el Programa de Mini Acueductos por parte de MINSALUD con la colaboración de AyA. Las principales obras realizadas entre 1990 y 2001 son: proyecto "Tanques y Redes"; "Segundo Proyecto de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario" que comprende la construcción de los tanques Mata de Plátano, San Juan de Dios de Desamparados, Pavas, Santa Ana y Bello Horizonte, la rehabilitación de los tanques La Pelota y Tibás, la construcción de las estaciones de bombeo de Guadalupe y Maiquetía, la ampliación y mejoras en conducciones y en la red principal y la perforación de pozos profundos de exploración y explotación, la construcción de los tanques Cipreses, Concepción, Escazú, Alajuelita, Montufar, Curridabat, Pizote, San Isidro de Coronado y Planta Baja de Tres Ríos, la ampliación y mejoras en conducciones y red principal la remodelación de planta de San Juan de Dios de Desamparados y la ampliación de planta de Los Sitios de Moravia, el Proyecto Suministro de Agua Potable en Centros Urbanos y Rehabilitación de la Infraestructura Sanitaria de Limón y de otros sistemas rurales (Batan, 28 Millas, Estrada), ampliación y mejoras de los acueductos de Alajuela, La Unión, Heredia, Cañas, Liberia, Puntarenas, Esparza, Guápiles-Guácimo, Puriscal, Atenas y Pasito de Alajuela. Ver: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). **Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica**. Costa Rica: OPS-ICAA, pp.77-86.

adscrito al Instituto Meteorológico Nacional (IMN).⁵¹ En ese mismo año se promulgó la Ley 7200 que autorizó la generación eléctrica paralela, lo que permitió a otras entidades generar electricidad a partir de las fuerzas hidroeléctricas para lo cual debían solicitar una concesión al Servicio Nacional de Electricidad (SNE).⁵²

En esta década la dispersión institucional y normativa se acentuó aún más; de hecho, aunque se introdujeron regulaciones que afectaron la gestión del agua, estas en realidad se emitieron por su relación con otras materias. En algunos casos incluso se aprovechó el momento político propicio para introducir artículos de ley sobre temas no directamente relacionados con el proyecto de ley en cuestión.⁵³ La Ley de Conservación de la Vida Silvestre, promulgada en 1992, regula la flora y fauna del país, sin embargo establece prohibiciones relacionadas con el recurso hídrico. En este sentido destacan las prohibiciones para pescar en los ríos utilizando ciertas técnicas más agresivas como los explosivos o la expulsión de desechos sólidos o líquidos en aguas nacionales. Específicamente, el artículo 132 establece que:

“Se prohíbe arrojar aguas servidas, aguas negras, desechos o cualquier sustancia contaminante en manantiales, ríos, quebradas, arroyos permanentes o no permanentes, lagos, marismas y embalses naturales o artificiales, esteros, turberas, pantanos, aguas dulces, salobres o saladas. Las instalaciones agroindustriales e industriales y las demás instalaciones, deberán estar provistas de sistemas de tratamientos para impedir que los desechos sólidos o aguas contaminadas de cualquier tipo destruyan la vida silvestre. La certificación de la calidad del agua será dada por el Ministerio de Salud. Quienes no cumplan con lo estipulado en este artículo, serán multados con montos que irán de cincuenta mil colones (¢50.000) a cien mil colones

⁵¹ Asamblea Legislativa (1990). **Ley de Creación Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas N°7152**. Costa Rica. Art.4

⁵² Asamblea Legislativa (1990). **Ley Generación Eléctrica Autónoma o Paralela N° 7200**. Costa Rica.

⁵³ Entrevista realiza a Jorge Polimeni, consultor en materia ambiental y exfuncionario del MINAE, realizada el lunes 12 de diciembre de 2011, Sabanilla de Montes de Oca, San José, Costa Rica.

(¢100.000), convertibles en pena de prisión de uno a dos años.”⁵⁴

Este artículo es de gran importancia para la protección de los cuerpos de aguas superficiales y las subterráneas, sin embargo, por diferentes razones, no se aplica en la práctica y la mayor parte de empresas privadas e incluso instituciones públicas operadoras de acueductos y alcantarillados como el ICAA, siguen lanzando sustancias contaminantes y aguas negras a los ríos sin ningún tratamiento. A pesar de lo positivo que pueda ser este artículo, la falta de consenso sociopolítico y sobre todo la incapacidad institucional lo convierten en una muestra de que no basta con introducir este tipo de normas para que la gestión del agua mejore.⁵⁵

En ese mismo año de 1992 se emite un decreto ejecutivo para regular el manejo de lodos provenientes de los tanques sépticos. Cabe señalar que ante la carencia de sistemas de alcantarillado en la mayor parte de ciudades y zonas rurales del país, se ha recurrido a disponer de las aguas residuales por medio de tanques sépticos. Dicho decreto establece las condiciones en que debían trabajar las empresas que se encargan de limpiar los tanques; además, las obliga a contar con plantas de tratamiento para dar un manejo adecuado a estos lodos.⁵⁶

Tres años después, en 1995, ocurrió el cambio más importante en materia ambiental en el país en las últimas décadas, con la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente. Esta ley parte del artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica que establece que “...*Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.*”⁵⁷ La Ley Orgánica del Ambiente pretendió entonces hacer cumplir ese derecho a través de la aplicación de una serie de principios como la definición del ambiente como patrimonio de los habitantes de la Nación, el uso racional y sostenible

⁵⁴ Asamblea Legislativa (1992). **Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317**. Costa Rica. Art.132. veáse también los artículos 68, 69, 103 y Transitorio III.

⁵⁵ En su momento se emitió un decreto que remite al artículo 132 de la Ley de Vida Silvestre. Establecía la obligación de presentar ante el Departamento de Control Ambiental del Ministerio de Salud el estudio sobre la contaminación de desechos y aguas residuales. Este departamento debía certificar la calidad del agua según los parámetros establecidos y de no cumplirse podrá girar órdenes sanitarias para enmendar la situación. Este decreto posteriormente fue derogado por normas posteriores. **Decreto Ejecutivo No. 24158. Regula Descarga de Agentes Contaminantes en los Cuerpos de Agua.** (derogado)

⁵⁶ Poder Ejecutivo (1992). **Decreto Ejecutivo N° 21297 Reglamento para el Manejo de Lodos Provenientes de Tanques Sépticos**. Costa Rica.

⁵⁷ Artículo 50. Asamblea Legislativa (1949). **Constitución Política de Costa Rica**. Costa Rica

de los recursos, el principio de que el que contamina paga y la definición del daño ambiental como un delito de carácter social. Además se estableció la obligación del Estado y las municipalidades del país de fomentar la participación “...activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.”⁵⁸ Esa lógica de incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones de asuntos ambientales es denominada por Dryzek como pragmatismo democrático, pues pretende una forma interactiva de resolver los problemas siempre dentro del marco institucional de la democracia capitalista-liberal.⁵⁹ Las principales herramientas del pragmatismo democrático son las consultas públicas, resolución alternativa de conflictos, diálogos políticos, deliberación ciudadana, audiencias públicas y derecho a la información. Este tipo de discurso democrático está asociado con las nuevas formas de gobernanza, las cuales, de acuerdo con Dryzek, tienen el problema de que ignoran la existencia del poder político y los intereses de los actores involucrados en este tipo de procesos.

En esa misma línea, la Ley Orgánica del Ambiente creó los Consejos Regionales Ambientales como un espacio para la participación ciudadana local en materia ambiental. Además estableció el carácter obligatorio de la evaluación de impacto ambiental, las políticas de ordenamiento territorial, la clasificación de áreas silvestres protegidas y la regulación de la diversidad biológica, el recurso forestal, el aire, la energía y el suelo.

En materia de recurso hídrico es muy importante el artículo 50 que establece el dominio público del agua: “...El agua es de dominio público, su conservación y uso sostenible son de interés social...”⁶⁰ y fija como criterios de gestión los principales elementos del ciclo hidrológico, el régimen hídrico y las cuencas hidrográficas. Es importante destacar que esta Ley regula específicamente la prevención de la contaminación del agua, pero señala que será la autoridad competente la responsable de controlar el manejo y aprovechamiento según los límites normados. De acuerdo con la Ley de Vida Silvestre, los aspectos relativos a la fijación de límites y el control a la contaminación de la calidad del agua corresponderán al Ministerio de Salud. De hecho, los artículos 65 al 67 de la Ley Orgánica del Ambiente refuerzan el artículo 132 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre y

⁵⁸ Asamblea Legislativa (1995). **Ley Orgánica Del Ambiente N°7554**. Costa Rica. Art.6.

⁵⁹ Dryzek, John (2005). **The Politics of the Earth. Environmental Discourses**. Oxford: Oxford University Press, pp.99-120. Traducción propia.

⁶⁰ Asamblea Legislativa (1995). **Ley Orgánica Del Ambiente N°7554**. Costa Rica. Art.50.

reafirman el principio según el cual el que contamina es responsable de enmendar el daño.⁶¹

En materia de institucionalidad, la Ley Orgánica del Ambiente creó el Consejo Nacional Ambiental como órgano asesor de más alto nivel en materia ambiental. Además, se estableció la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) como entidad encargada de la evaluación del impacto ambiental de las actividades productivas del país. Para financiar a la SETENA se creó el Fondo Nacional Ambiental; además, como mecanismo de fiscalización de la normativa ambiental, se introdujo el cargo de Contralor Ambiental y para resolver administrativamente las violaciones a la legislación ambiental se creó el Tribunal Ambiental Administrativo.⁶²

En el año de 1996 ocurrieron otros cambios institucionales importantes. La Ley Forestal creó la Oficina Nacional Forestal y en materia específica de agua definió las áreas de recarga acuífera como aquellas donde ocurre infiltración en los acuíferos y cauces de los ríos.⁶³ Sin embargo, el cambio más importante se da con la creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) por medio de la Ley N°7593. De acuerdo con el artículo 1 de dicha ley, el Servicio Nacional de Electricidad se transformó en una nueva institución con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía administrativa y técnica e independiente de los lineamientos del Poder Ejecutivo. Es interesante destacar que con esta ley se consolidó una nueva lógica en la concepción del Estado: se abandona la planificación productiva, la fijación tarifaria como política pública y la intervención directa en los mercados de bienes y servicios básicos y se pasa a un nuevo modelo de Estado regulador de esos servicios y con injerencia indirecta. Esto se puede comprobar incluso en la nomenclatura utilizada en la Ley, así por ejemplo, el artículo 3 habla de armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores de servicios públicos de manera que se procure el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de servicios públicos.⁶⁴ Ese tipo de lenguaje es consecuente con las nuevas concepciones del Estado y la gestión pública que intentan imitar las lógicas de la empresa privada, por lo que en vez de ciudadanos o habitantes de la Nación se utilizan

⁶¹ Asamblea Legislativa (1995). **Ley Orgánica Del Ambiente N°7554**. Costa Rica. Arts. 64-67.

⁶² Asamblea Legislativa (1995). **Ley Orgánica Del Ambiente N°7554**. Costa Rica. Arts. 77, 78, 83, 84, 93, 102, 103.

⁶³ Asamblea Legislativa (1996). **Ley Forestal 7575**. Costa Rica. Art.3.

⁶⁴ Asamblea Legislativa (1996). **Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593 (reformada por la Ley 8660 del 2008)**. Costa Rica. Arts.1 y 4.

palabras como usuario y cliente que pertenecen a los discursos relacionados con el mercado.⁶⁵ La Ley pretende equilibrar también criterios de equidad con principios de mercado, por ejemplo al definir el servicio al costo como aquella fijación tarifaria que cubre el costo de prestar el servicio con una retribución competitiva para lograr el adecuado desarrollo de la actividad.⁶⁶ La definición de lo que significa una retribución competitiva estaría basada en criterios técnicos propios del mercado como la estructura productiva de la empresa que brinda el servicio. Sin embargo el artículo 31 establece que en la fijación de tarifas se debe tomar en cuenta “...los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía y eficiencia económica...”⁶⁷ Se destaca de nuevo la importancia del equilibrio financiero en la fijación de tarifas, así como las condiciones de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima del servicio.⁶⁸ El análisis de la Ley parece resaltar la tensión entre la permanencia de criterios de justicia social propios del modelo del Estado de Bienestar con las nuevas variables del modelo de apertura y regulación. Según explica un informe reciente del Centro de Políticas Internacional para el Desarrollo Inclusivo, la fijación de tarifas progresivas en materia de agua para los sectores más empobrecidos se puede realizar de varias formas. Un criterio consiste en tomar en cuenta las regiones geográficas de forma que aquellas con mayores ingresos subsidien a las que tienen menores ingresos. Otra forma es definir un esquema según categorías de consumo, por ejemplo, industrial, comercial o familiar. Finalmente se puede fijar tarifas diferenciadas según la cantidad consumo.⁶⁹ Sin embargo, el modelo tarifario definido en esta Ley no establece explícitamente, al menos para el caso del agua, otras formas de fijar tarifas que tomen en cuenta los intereses de los sectores más empobrecidos de la población.

La Ley de ARESEP en uno de sus transitorios trasladó el Departamento de Aguas y su personal del Servicio Nacional de Electricidad al Ministerio de Ambiente y Energía.⁷⁰

⁶⁵ Aguilar, Luis. (2008). **Gobernanza y gestión pública**. México: Fondo de Cultura Económica.

⁶⁶ Asamblea Legislativa (1996). **Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593 (reformada por la Ley 8660 del 2008)**. Costa Rica. Art.3

⁶⁷ Asamblea Legislativa (1996). **Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593 (reformada por la Ley 8660 del 2008)**. Costa Rica. Art.31

⁶⁸ Asamblea Legislativa (1996). **Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593 (reformada por la Ley 8660 del 2008)**. Costa Rica. Art.25

⁶⁹ Degol Hailu, Rafael Guerreiro, Raquel Tsukada (2009). **Privatization And Renationalization: What Went Wrong in Bolivia'S Water Sector**. Brasilia D.F., Brazil: International Policy Center for Inclusive Growth-United Nations Development Programme, p.5.

⁷⁰ Asamblea Legislativa (1996). **Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593 (reformada por la Ley 8660 del 2008)**. Costa Rica.

Sin embargo ese artículo no detalló expresamente cómo se realizaría este proceso, por lo que en ese período el Departamento de Aguas vivió épocas de incertidumbre institucional.⁷¹ En 1997 esta situación se resolvió por medio de un decreto ejecutivo que a su vez trasladó el Departamento de Aguas del MINAE al Instituto Meteorológico Nacional.⁷² Este decreto le otorgó al Departamento de Aguas la tarea de “...*administrar oportuna y eficientemente los recursos hídricos en todo el territorio nacional...*”⁷³ así como dictar políticas nacionales en materia de recurso hídrico, ejercer dominio, vigilancia, control y administración de las aguas nacionales, tramitar solicitudes de concesión para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas, tramitar permisos para la perforación de pozos y obras relacionadas con los cauces (infraestructura, extracción de materiales), aprobar la descarga de aguas de drenaje agrícola, industrial y urbano a los cauces, otorgar permisos de aprovechamiento para acueductos rurales y hacer cumplir con lo dispuesto en la Ley de Aguas.⁷⁴ Este artículo es muy significativo para el análisis por varias razones. En primer lugar, manifiesta un nuevo proceder institucional que se verá reforzado en los años siguientes, de tratar de resolver vacíos institucionales o de política pública por medio de decretos, que, a la postre, resultan más frágiles a los vaivenes políticos y carecen, por supuesto, del peso normativo de las leyes. Aunado a ello, ese artículo en particular genera eventuales conflictos de competencias con el SENARA en materia de perforación de pozos y gestión de aguas superficiales y subterráneas (conflicto con el artículo 3, inciso ch) y d) de la Ley 6877 SENARA). También podría implicar problemas de competencias con el Ministerio de Salud, pues la Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317 en su artículo 132 prohíbe la descarga de aguas residuales en los cauces y hace responsable del control de calidad de las aguas al Ministerio de Salud, mientras que el artículo antes citado permite el drenaje de aguas sin especificar el tipo de aguas que llegarían a los cauces y además hace al Departamento de Aguas responsable de la materia.

Por su parte, la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos reforzó el papel del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en esa materia, pero a la vez obligó a la

⁷¹ Entrevista realizada al Sr. José Miguel Zeledón, Director de la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, el 19 de octubre de 2011 en las instalaciones de la Dirección de Aguas.

⁷² Poder Ejecutivo (1997). **Decreto Ejecutivo N° 26635. Traslada a Instituto Meteorológico Nacional del MINAE Departamento de Aguas.** Costa Rica.

⁷³ Poder Ejecutivo (1997). **Decreto Ejecutivo N° 26635. Traslada a Instituto Meteorológico Nacional del MINAE Departamento de Aguas.** Costa Rica. Art.2

⁷⁴ Poder Ejecutivo (1997). **Decreto Ejecutivo N° 26635. Traslada a Instituto Meteorológico Nacional del MINAE Departamento de Aguas.** Costa Rica. Art.3

coordinación institucional con el MINAE y el SENARA en los distritos de riego. Esta ley también introdujo la cuenca como unidad hidrológica a partir de la cual se debe realizar la planificación de las áreas de manejo, conservación y recuperación de los suelos.⁷⁵ También llama a la coordinación entre el MAG, MINAET y SENARA para la generación de conocimiento e investigaciones en las cuencas hidrográficas del país y en la protección y el mejoramiento del recurso suelo.⁷⁶ En este sentido, cabe destacar un interés del legislador por estrechar los esfuerzos institucionales en materia de recurso hídrico, pero también resulta evidente que la gestión del agua resulta transversal para muchos temas de la agenda ambiental, tales como suelos, política forestal o vida silvestre.

Precisamente en materia de biodiversidad, en 1998, se creó la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). El SINAC es llamado en esta ley a “...lograr la sostenibilidad ambiental en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica...”⁷⁷ A partir de la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales, se debía organizar una instancia para ese fin, que explícitamente incluye como competencia del SINAC “...la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos.”⁷⁸ Es posible de nuevo identificar un interés por proteger el recurso hídrico del país, al menos así estipulado en la legislación promulgada en esta época; sin embargo, para ello se agregaron de forma dispersa instituciones y/o competencias a las ya existentes. De hecho, a pesar de los llamados a la coordinación interinstitucional, parece haberse producido justamente el efecto contrario, esto es una dispersión de las responsabilidades institucionales en materia de agua y una confusión sobre las entidades responsables de dar cuentas sobre su desempeño.

También se debe agregar que el Código Municipal faculta a las instancias locales para administrar y prestar los servicios públicos, entre los cuales se encuentra el servicio de acueducto y alcantarillado. Es así como en esta década se refuerza la responsabilidad municipal en materia de gestión del agua. Eso, pese a fortalecer la instancia local, que en

⁷⁵ En relación a la gestión integrada de cuencas hidrográficas se puede consultar también: Poder Ejecutivo (2000). **Decreto Ejecutivo N° 29238. Crea la Red Nacional de Cuencas Hidrográficas.** Costa Rica.

⁷⁶ Asamblea Legislativa (1998). **Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos N° 7779.** Costa Rica. Art.10, 13, 21, 22 y 63.

⁷⁷ Asamblea Legislativa (1998). **Ley de Biodiversidad N° 7788.** Costa Rica. Arts. 14, 22, 23

⁷⁸ *Op. cit.* Esta Ley también crea el Pago por Servicios Ambientales (PSA), donde se incluyen la protección de las zonas de recarga acuífera (art.37).

muchos casos prestaba este servicio desde décadas atrás, no contribuye a disminuir la dispersión institucional creciente en materia de gestión del agua.⁷⁹

A la vez, es importante recordar que otra forma de gestión del agua potable en el país es a través de sociedades comunales o de usuarios. En el capítulo anterior se explicó que desde 1976 funcionaban bajo la figura de Comités Administradores de los Acueductos Rurales (CAAR) bajo el amparo de las respectivas asociaciones de desarrollo de cada comunidad. A partir del 2005 se creó la figura de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS) como entes encargados de administrar los acueductos que el ICAA haya designado por medio de convenio de delegación. Las ASADAS permanecieron bajo la supervisión técnica del ICAA tanto en materia de calidad del agua (Laboratorio Nacional de Aguas del ICAA) como en relación al alcantarillado sanitario.⁸⁰

Esta regulación vía decreto de un área de gestión tan importante como los acueductos comunales muestra una característica que se reforzaría en la década del 2000. La promulgación de numerosos decretos ejecutivos como respuesta a ciertas necesidades, vacíos o problemas en la gestión del agua pasa a convertirse en una práctica institucional común. Como se explicó antes, esto podría obedecer a la dificultad de encontrar consensos para la promulgación de leyes en esta materia; sin embargo, como puede observarse, todo parece indicar que ni siquiera de esa forma es posible evadir los costos políticos de regular aspectos polémicos para ciertos sectores.

A finales de la década de 1990 parecía evidente que la mayor parte de las cuencas del país estaban contaminadas o en riesgo y existía un cierto consenso sobre la necesidad de actuar para mejorar los cuerpos de agua.⁸¹ En el 2002, el Ministro de Ambiente y Ener-

⁷⁹ Asamblea Legislativa (1998). **Ley Código Municipal N° 7794**. Costa Rica. Art.4

⁸⁰ Poder Ejecutivo (2005). **Decreto Ejecutivo No.32529 Reglamento de Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales**. Febrero de 2005. Costa Rica.

⁸¹ Los primeros esfuerzos en esta dirección se encuentran en el Reglamento para la operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales en las granjas porcinas, Poder Ejecutivo (1996). **Decreto Ejecutivo N° 25558 Reglamento que establece Requisitos para la Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en las Granjas Porcinas**. Costa Rica. También son muy interesantes los esfuerzos relacionados con el galardón de bandera azul ecológica, que han tenido importantes éxitos y se encuentran ligados a la protección del recurso hídrico. El primer decreto de 1996 crea el programa de Bandera Azul Ecológica como intento para asegurar la protección del ambiente en las playas. El programa reconoce los esfuerzos de las comunidades en materia ambiental y otorga un galardón según los criterios definidos en dicho reglamento. También se crea la Comisión de Bandera Azul Ecológica: ICT, ICAA, M.Salud, MINAE y Cámara de Turismo). Los criterios de evaluación son: calidad del agua del mar, calidad del agua para consumo humano, calidad en las costas (basura, vertidos industriales y aguas residuales). Véase: Poder Ejecutivo (1996). **Decreto Ejecutivo N° 25636 Crea el Reconocimiento de Bandera Azul Ecológica**. Octubre

gías impulsó la definición de algunos principios rectores de políticas públicas en materia de recursos hídricos.⁸² Esto derivó en la promulgación de un decreto que establecía el acceso al agua como un derecho humano inalienable que debía ser garantizado constitucionalmente y que la gestión del agua debía realizarse siguiendo ciertos principios de sostenibilidad ecológica.⁸³

Sin embargo, el seguimiento a los intentos por regular el vertido de aguas residuales ilustra cabalmente la inestabilidad política e inseguridad jurídica en materia de gestión del agua: el Decreto N°24158 fue derogado por el Decreto N°26042 bajo el argumento de que un comité técnico así lo había recomendado y este último, a su vez, fue derogado por el Decreto N°33601.⁸⁴ Cabe destacar que el Decreto N°26042 establecía la División de Saneamiento Ambiental en el Ministerio de Salud como ente competente para certificar la calidad del agua. El Decreto más reciente (2006) fue formulado por el comité técni-

de 1996. Costa Rica. Otros decretos posteriores ampliaron los alcances del programa por ejemplo: Poder Ejecutivo (2008). **Decreto Ejecutivo N° 34777 Ampliación del programa Bandera Azul Ecológica a Microcuencas hidrológicas.** Costa Rica.

⁸² Carlos Manuel Rodríguez, Exministro de Ambiente y Energía 2002-2006. Entrevista realizada el 12 de octubre de 2011 en las instalaciones de Conservación Internacional, San José, Costa Rica.

⁸³ El decreto establece lo siguiente:

“...Art.1 - Que los siguientes principios regirán la política nacional en materia de gestión de los recursos hídricos, y deberán ser incorporados, según corresponda, en los planes de trabajo de las instituciones públicas relevantes:

- 1. El acceso al agua potable constituye un derecho humano inalienable y debe garantizarse constitucionalmente.*
- 2. La gestión del agua y sobre todo las reglas de acceso a este recurso deben regirse por un principio de equidad y solidaridad social e intergeneracional.*
- 3. El agua debe ser considerada dentro de la legislación como un bien de dominio público y consecuentemente se convierte en un bien inembargable, inalienable e imprescriptible.*
- 4. Debe reconocerse el valor económico del agua que procede del costo de administrarla, protegerla y recuperarla para el bienestar de todos. Con esto se defiende una correcta valoración del recurso que se manifieste en conductas de ahorro y protección por parte de los usuarios.*
- 5. Debe reconocerse la función ecológica del agua como fuente de vida y de sobrevivencia de todas las especies y ecosistemas que dependen de ella.*
- 6. El aprovechamiento del agua debe realizarse utilizando la mejor infraestructura y tecnología posibles de modo que se evite su desperdicio y contaminación.*
- 7. La gestión del recurso hídrico debe ser integrada, descentralizada y participativa partiendo de la cuenca hidrográfica como unidad de planificación y gestión.*
- 8. El Ministerio de Ambiente y Energía ejerce la rectoría en materia de recursos hídricos. La gestión institucional en este campo debe adoptar el principio precautorio o in dubio pro natura.*
- 9. El recurso hídrico y las fuerzas que se derivan de éste son bienes estratégicos del país.*
- 10. Que es de suma importancia la promoción de fuentes energéticas renovables alternativas que reduzcan o eliminen el impacto de esta actividad sobre el recurso hídrico.”* Véase: Poder Ejecutivo (2002). **Decreto Ejecutivo N° 30480 Principios que rigen la política nacional en materia de recursos hídricos.** Costa Rica.

⁸⁴ Poder Ejecutivo (1995). **Decreto Ejecutivo N°. 24158. Regula Descarga de Agentes Contaminantes en los Cuerpos de Agua** (derogado). Costa Rica; Poder Ejecutivo (1997). **Decreto Ejecutivo N° 26042 Reglamento de Vertido y Aguas residuales.** (derogado por el Decreto Ejecutivo No. 33601 de agosto de 2006). Costa Rica; Poder Ejecutivo (2006). **Decreto Ejecutivo N° 33601 Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales.** Costa Rica.

co con participación de los sectores involucrados y entre otras cosas señala a los entes generadores como responsables de tratar las aguas residuales y presentar reportes de calidad del agua ante la Dirección de Protección del Ambiente del Ministerio de Salud.⁸⁵

En esta misma línea de buscar soluciones para la contaminación de las cuencas del país y prácticamente al mismo tiempo que se establecía al Ministerio de Salud como responsable de vigilar los vertidos y la calidad de los cuerpos de agua, el MINAE discutía también el establecimiento de un canon por el uso de los ríos para verter sustancias contaminantes, el llamado canon ambiental por vertidos. En el Decreto N° 31176 del 2003 se argumentaba que los costos de la contaminación debían ser asumidos por el contaminador, es decir, cualquier persona que modificase las calidades del agua debido a cualquier tipo de vertidos. Este canon se entiende como un instrumento de regulación a partir del principio de que quien contamina debe pagar. Una vez más, las nuevas tendencias de regulación vía mecanismos de mercado surgen como un eje central en el modelo de Estado vigente en este período. En razón de lo anterior, la fijación de tarifas del canon se realizaría de acuerdo con los efectos de las sustancias vertidas en términos de Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Sólidos Suspendidos Totales (SST). Así pues, aunque se valora el recurso agua o en este caso su contaminación con parámetros técnicos de mercado, en este caso se da la intervención del Estado para crear un mercado de bienes y servicios ambientales como solución a los problemas de contaminación. Este mismo decreto establecía al MINAE como ente competente para la aplicación del Canon Ambiental por Vertidos (CAV), lo que suponía una división de competencias entre el MINAE y el Ministerio de Salud en cuanto al vertido de aguas residuales: el Ministerio de Salud regulaba la calidad según los niveles de contaminación permitidos y el MINAE cobraba por contaminar las aguas.⁸⁶ Los dineros del CAV debían pasar al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), pero apenas un año después, en el 2004, un nuevo decreto argumentó que el establecimiento del Canon Ambiental por Vertidos implicaba numerosas inversiones para los entes generadores y por ello se pospuso su entrada en vigencia hasta el 1 de enero de

⁸⁵ La regulación de los sistemas de tratamiento de aguas residuales también fue realizada vía decreto ejecutivo. Entre los aspectos más relevantes se destaca la obligación de solicitar permisos al Ministerio de Salud para la construcciones de plantas de tratamiento, salvo que se trate de tanques sépticos en viviendas unifamiliares. Véase: Poder Ejecutivo (2003). **Decreto Ejecutivo N° 31545 Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales**. Costa Rica; Poder Ejecutivo (2004). **Decreto Ejecutivo N° 32262 Reforma al Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales**. Costa Rica.

⁸⁶ Poder Ejecutivo (2003). **Decreto Ejecutivo N° 31176 Canon de Vertidos**. Costa Rica.

2005.⁸⁷ El Decreto enfrentó una fuerte oposición de sectores agroindustriales que veían perjudicada su actividad por el cobro del CAV, así como de los entes generadores como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados que no daban el tratamiento adecuado a sus aguas residuales y por ello se verían obligados a pagar altas sumas de dinero por el CAV. Los sectores agroindustriales impugnaron la totalidad del Decreto N° 31176 ante la Sala Constitucional bajo el argumento de que violaba principios constitucionales como la proporcionalidad y razonabilidad, Caja Única del Estado, reserva legal en materia tributaria y el derecho de propiedad, entre otros. Pese a ello, la Sala Constitucional certificó la constitucionalidad del Decreto y admitió que solamente se violaba el principio de Caja Única del Estado; además, estableció que no se trataba de un impuesto, sino del pago por el uso de bienes de dominio público que, pese a ello, no podían entrar directamente a las arcas del FONAFIFO sino que debían ingresar a la Tesorería del Estado (artículo 11 del Decreto).⁸⁸ Esto obligó a la promulgación de un nuevo decreto,⁸⁹ en el cual se corregían los aspectos anteriormente indicados y se reforzaba, además, la obligación de que toda persona física o jurídica, pública o privada que realice vertidos debía solicitar un permiso ante el MINAE y pagar el canon.⁹⁰

En materia de aguas y de su aprovechamiento, se da una situación de competencias compartidas bastante similar a la anterior. Según el Decreto N° 32327, el Ministerio de Salud es el ente competente en materia de calidad del agua potable y por ello debe regular la calidad del agua que brindan los entes operadores de acueductos del país.⁹¹ Un

⁸⁷ Poder Ejecutivo (2004). **Decreto Ejecutivo N° 31858. Reforma Reglamento de Creación de Canon Ambiental por Vertidos.** Costa Rica.

⁸⁸ Sala Constitucional (2006). **Expediente N° 05-002584-0007-CO, Resolución N° 2006-009170.** Costa Rica: Poder Judicial. El análisis del expediente de este recurso de inconstitucionalidad hace evidente la fuerte oposición de varios sectores corporativos contra el Decreto 31176. El recurso de amparo para declarar inconstitucional el decreto fue presentado por la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Costa Rica y apoyado por el Instituto de Café de Costa Rica, la Asociación Cámara Nacional de Cafetaleros, la Cámara de Productores de Caña del Pacífico, la Cámara de Azucareros, la Cooperativa Agrícola Industrial Victoria, Federación Cámara de Productores de Caña, la Asociación Cámara Nacional de Avicultores de Costa Rica, la Corporación Bananera Nacional S.A., la Asociación Cámara Costarricense de Porcicultores. Esto permite un mapeo de los sectores organizados opuestos a la regulación de esta materia.

⁸⁹ Poder Ejecutivo (2008). **Decreto Ejecutivo N° 34431 Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos.** Costa Rica.

⁹⁰ Esto es importante porque el ICAA se ha negado a pagar el CAV pero incluso existe un fallo de la Sala Constitucional (Sentencia No.16378; Expediente: 10-010857-0007-CO, de octubre de 2010) que obliga al ICAA a presentar la información necesaria al MINAET para proceder con el cobro.

⁹¹ De acuerdo con este decreto existen diversos niveles de control de calidad de agua: “...Artículo 6º—En este reglamento se establecen cuatro niveles de Control de Calidad del Agua (ver Anexo 2 cuadro A):

6.1 Nivel Primero (N1): corresponde al programa de control básico junto con la inspección sanitaria, para evaluar la operación y mantenimiento en la fuente, el almacenamiento y la distribución del agua potable. Los parámetros en este nivel son: coliformes termotolerantes (fecales), *Escherichia coli*, color aparente, turbiedad,

decreto posterior, del año 2007, estableció usos del agua según los niveles de contaminación registrados. Lo interesante es que crea un Comité Técnico dentro del cual el MINAE aparece como ente competente, en coordinación con el Ministerio de Salud, en materia de evaluación y clasificación de cuerpos de aguas superficiales.⁹² En un escenario ideal se podría suponer una estrecha cooperación y coordinación interinstitucional pero ese no parece ser el caso en la realidad actual del sector. Precisamente en el 2005 el MINAE emitió un decreto para cobrar a los usuarios del agua un canon de aprovechamiento que

“...debe utilizarse como instrumento económico para la regulación del aprovechamiento y administración del agua, que permita la disponibilidad hídrica para el abastecimiento confiable en el consumo humano y el desarrollo socio económico del país y además la generación de recursos económicos para financiar

olor, sabor, temperatura, pH, conductividad, y cloro residual libre o combinado. Los valores recomendados y máximos admisibles se indica en el cuadro 1 del anexo 1. Si la inspección sanitaria establece otros riesgos de contaminación, deberán adicionarse al programa de control básico, los parámetros necesarios.

6.2 Nivel Segundo (N2): corresponde al programa de control básico ampliado (N1), el análisis de tendencias temporales de variaciones de calidad en las fuentes de abastecimiento, a ser aplicado en muestras de agua potable en la fuente, su almacenamiento y distribución. Los parámetros en esta etapa de control son todos los establecidos en el nivel N1, ampliados con: dureza total, cloruro, fluoruro, nitrato, sulfato, aluminio, calcio, magnesio, sodio, potasio, hierro, manganeso, zinc, cobre, plomo. Los valores recomendados y admisibles se indican en el cuadro 2 del anexo 1.

6.3 Nivel Tercero (N3): corresponde al programa de control avanzado del agua potable. Comprende la ejecución de los parámetros del nivel N2 ampliados con: nitrito, amonio, arsénico, cadmio, cromo, mercurio, níquel, antimonio, selenio y residuos de plaguicidas. Los valores recomendados y máximos admisibles se indican en los cuadros 3 y 4 del anexo 1.

6.4 Nivel Cuarto (N4): corresponde a programas ocasionales ejecutados por situaciones especiales, de emergencia o porque la inspección sanitaria identifica un riesgo inminente de contaminación del agua. Los parámetros a analizar según sea la situación identificada pueden ser: sólidos totales disueltos, sulfuro de hidrógeno, cianuros, sustancias orgánicas de significado para la salud, desinfectantes y subproductos de la desinfección. Los valores recomendados y máximos admisibles se indican en los cuadros 5, 6 y 7 del anexo 1. Otros parámetros como: Siguella sp, Salmonella sp., Streptococos fecales, Vibrio cholerae 01 toxigénico, Aeromonas hydrophila, nemátodos, Entamoeba histolytica, Cryptosporidium, Virus de Hepatitis A, Enterovirus y cianobacterias tóxicas, deben estar ausentes en las muestras analizadas. Como indicadores de vulnerabilidad de un sistema pueden utilizarse los coliformes totales.

El Ministerio de Salud o el ente operador, podrán ampliar los parámetros de control requeridos para cada situación. El ente operador enviará los resultados del control de calidad del agua potable al Ministerio de Salud.” Los programas de control se deben ejecutar según la cantidad de usuarios de los acueductos: “...Artículo 7º—Las entidades públicas y privadas que fungen como operadores de servicios públicos, deben tomar las acciones requeridas para que se cumpla:

7.1 El programa de control hasta el nivel primero en todos los acueductos del país

7.2 El programa de control hasta nivel segundo en todos los acueductos con población abastecida superior a 10.000 habitantes

7.3 El programa de control hasta el nivel tercero en todos los acueductos con población abastecida superior a 50.000 habitantes...” Ver: Poder Ejecutivo (2004). Decreto Ejecutivo Nº 32327 Reglamento para la Calidad del Agua Potable. Costa Rica.

⁹² Poder Ejecutivo (2007). **Decreto Ejecutivo Nº 33903 Reglamento para la Evaluación y Clasificación de la Calidad de Cuerpos de Agua Superficiales.** Costa Rica.

*a largo plazo una gestión sostenible del recurso hídrico en Costa Rica.*⁹³

El cálculo del canon toma en cuenta el valor de uso del agua así como el costo del servicio ambiental para la protección del recurso. Los pagos del canon se realizan ante el Departamento de Aguas del MINAE que aparece en este decreto como ente rector y competente en materia de agua. Este canon de aprovechamiento sigue una lógica similar a la explicada para el caso del canon ambiental de vertidos, pues pretende por medio de mecanismos de mercado la protección del recurso hídrico. Se trata de una capitalización de la naturaleza, que como se explicó en el capítulo anterior, venía ocurriendo en el país desde la época de los liberales. Pero además resalta el hecho de que se pretenda regular la organización del sector agua vía decreto, lo que sin duda tiene un peso jurídico inferior y es menos democrático pues no somete esta política pública al escrutinio del debate público que ocurre en el Poder Legislativo. De esta manera, la coordinación interinstitucional entre MINAE y el Ministerio de Salud, además, queda sujeta a la buena voluntad de los jerarcas y no al peso de la Ley.

Otro de los ámbitos de la gestión del agua donde se presentan este tipo de problemas es en la explotación de las aguas subterráneas por medio de pozos. Anteriormente se había explicado que el registro de perforación de pozos y el control de los mismos es competencia del SENARA, mientras que el aprovechamiento de las aguas se había definido, por el decreto N° 32868 y la Ley de Aguas, como competencia del MINAE. Sin embargo la confusión institucional se hace evidente con el Decreto N° 30387, el cual realiza una interpretación legal que obliga al MINAE a contar con un registro de las personas que tengan como actividad la perforación de pozos y las personas interesadas en construir un pozo. En ambos casos, se establece que deben presentar la solicitud ante el Departamento de Aguas del MINAE, el cual debería consultar al SENARA y al ICAA para contar con su criterio técnico antes de otorgar el permiso. Este Decreto de nuevo refuerza la rectoría del MINAE sobre los recursos hídricos del país.⁹⁴ No obstante, un Decreto posterior, de abril de 2010, deroga el anterior y obliga al SENARA a coordinar todo lo relativo al manejo de

⁹³ Poder Ejecutivo (2005). **Decreto Ejecutivo N° 32868 Canon por concepto de aprovechamiento de aguas.** Costa Rica. Art.1

⁹⁴ Poder Ejecutivo (2002). **Decreto Ejecutivo N° 30387 Reglamento de Perforación y Exploración de Aguas Subterráneas.** (derogado por el DE 35894). Costa Rica.

aguas con el MINAE.⁹⁵ Esto último es otra prueba de la inseguridad jurídica en la materia y sobre todo de la maraña institucional que enfrentan los usuarios del recurso hídrico.

Antes de analizar con detalle la situación de la oferta institucional actual, es pertinente mencionar que un informe de la Contraloría General de la República advirtió sobre esta compleja situación en materia de aguas subterráneas. Las conclusiones de dicho informe son preocupantes, pues se señala la desvinculación del MINAE y el SENARA, la ineficiente gestión en materia de trámite y otorgamiento de permisos para la perforación de pozos y un régimen de ilegalidad toda vez que el 96% de los pozos analizados no tenían permisos de perforación ni de aprovechamiento.⁹⁶

Finalmente, en materia de aprovechamiento de aguas es importante destacar que en el 2009 se emitió la Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas para la Generación Hidroeléctrica, que estableció el marco regulatorio para otorgar concesiones para el aprovechamiento de las aguas de dominio nacional. A partir de esta Ley, las concesiones son otorgadas por el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, entidad que, además, es la llamada a fijar las tarifas y cobrar un canon por ese aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas del país. El artículo 15 de dicha Ley crea, a su vez, el Registro Nacional de Concesiones en el MINAET.⁹⁷

Tabla 3.1 Cronología de la construcción normativa de la institucionalidad del agua, Costa Rica 1941-2010.

Año	Hechos y datos relevantes
1941	Creación del Servicio Nacional de Electricidad
1942	Ley de Aguas: creación de Sociedades de Usuarios, Guardabosques; dominio y control de las aguas pertenece al SNE (art.176); Inspectores (jueces) del Agua.
1953	Ley General de Agua Potable: Ministerio de Salud es el ente encargado del agua potable; el Ministerio de Obras Públicas (Departamento de Obras Hidráulicas) es el encargado de construir la infraestructura de acueductos y alcantarillados.
1961	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados: asume potestades ejecutivas de ministerios y municipalidades en materia de agua. EJECUTIVAS)

⁹⁵ Poder Ejecutivo (2010). **Decreto Ejecutivo N° 35894 que deroga el Decreto Ejecutivo N°30387**. Costa Rica.

⁹⁶ Contraloría General de la República (2009). **Informe sobre la gestión integral de las aguas subterráneas en las zonas costeras**. Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa-Contraloría General de la República.

⁹⁷ Asamblea Legislativa (2009). **LEY MARCO DE CONCESIÓN PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS FUERZAS HIDRÁULICAS PARA LA GENERACIÓN HIDROELÉCTRICA, No 8723**. Costa Rica.

Año	Hechos y datos relevantes
1963	El M. Obras Públicas traslada al SNAA la construcción de acueductos en poblaciones mayores de 15.000. En poblaciones menores lo realiza el M. Salud.
1969	Ley Forestal: se crea la Dirección General Forestal y el Departamento de Parques Nacionales en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
1972	Se crea el Instituto Meteorológico Nacional (Ley 5222).
1977	Se crea el Servicio Nacional de Parques Nacionales en el MAG (Ley 6084). Decreto 6387 crea los Comités Administradores de Acueductos Rurales
1978	Dirección de Acueductos Rurales en el ICAA. Plan Nacional de Agua Potable
1982	Código de Minería declara las aguas de dominio público. Ley 6797 art.4
1983	Se crea el SENARA Ley 6877. Se une el Departamento de Riego del SNE con funcionarios del MAG.
1990	Se crea el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas MIRENEM integrado por (Ley, 7152 art.4) "...la Dirección de Energía, la Dirección de Geología y Minas, la Dirección General Forestal, el Departamento de Vida Silvestre que, en virtud de esta ley, pasa a ser Dirección General, y el Servicio de Parques Nacionales; asimismo, tendrá adscrito al Instituto Meteorológico Nacional, con jerarquía de Dirección General."
1992	Ley de Vida Silvestre 7317. Fortalece al Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Penaliza la contaminación de aguas (art. 68, 132 y Transitorio III).
1995	Ley Orgánica del Ambiente 7554. Transforma el MIRENEM en Ministerio del Ambiente y Energía. Se crean los Consejos Regionales Ambientales, el Consejo Nacional Ambiental, la Secretaría Técnica del Ambiente, el Tribunal Ambiental Administrativo, y la Contraloría Ambiental. Se refuerza el carácter de dominio público del agua.
1996	Ley Forestal 7575 crea la Oficina Nacional Forestal y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. Ley 7593 transforma el Servicio Nacional de Electricidad en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ARESEP. Traslada el Departamento de Aguas del SNE al MINAE. Se crea el programa Bandera Azul Ecológica (DE 25636)
1997	Por medio del Decreto Ejecutivo 26635 se traslada el Departamento de Aguas del MINAE al IMN

Año	Hechos y datos relevantes
1998	Ley 7788 crea la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad como órgano desconcentrado del MINAE. También formaliza la creación el Sistema Nacional de Áreas de Conservación a partir de la Dirección General de Vida Silvestre, el Servicio de Parques Nacionales y la Administración Forestal del Estado. Establece consejos regionales y consejo nacional
2000	El Decreto Ejecutivo No 29238 crea la Red Nacional de Cuencas Hidrográficas.
2002	Mediante decreto (No. 30480) se fijan los principios que regula la política nacional hídrica.
2003	Se crea el Canon Ambiental por Vertidos (Decreto Ejecutivo No.31176).
2004	Reforma al Canon Ambiental por Vertidos
2005	Se crea el Canon por concepto de aprovechamiento de aguas (Decreto Ejecutivo No.32868)
2008	Nuevo reglamento del Canon Ambiental por Vertidos.
2009	Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas para la Generación Hidroeléctrica

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012).

La tabla 3.1 recopila los principales hitos en la normativa de la institucionalidad del agua en Costa Rica. Para identificarlos se analizaron numerosas leyes y decretos desde una perspectiva histórica institucional. A lo largo de esta sección se han destacado una serie de características del cuerpo normativo y de la institucionalidad del agua. Tal como ha sucedido con el sistema político costarricense, la institucionalidad del agua se ha vuelto aún más compleja en estos últimos treinta años. Las instituciones creadas en este período obedecen a una lógica particularista, pues se crean instancias específicas para problemas puntuales, lo cual redundo en una mayor dispersión de las competencias, atonicidad, y en muchos casos, descoordinación institucional.

La creación del MINAE y la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente se han constituido en los pilares del sector ambiental en estas tres décadas. Cabe destacar que la institucionalidad ambiental del país es relativamente reciente y fue creada en una época en la que numerosas voces clamaban por una reducción del tamaño del Estado. Así, la institucionalidad ambiental nació en una década de ajustes estructurales y reforma del Estado y como tal es un marcador histórico del período. En efecto, es posible identificar medidas estatistas, por ejemplo la declaración de las aguas como de dominio público, pero al

mismo tiempo se someten servicios públicos como el agua a la regulación mercantilista de la ARESEP.

A pesar de estas aparentes contradicciones, es posible afirmar que en el país se ha asentado como discurso mayoritario un ambientalismo neoliberal que mezcla innovadores tendencias de participación ciudadana (pragmatismo democrático) con la utilización de instrumentos de mercado para regular el medio ambiente (capitalización de la naturaleza). La investigación histórica del capítulo 2 recuerda que este discurso sobre la naturaleza ha prevalecido al menos desde finales del siglo XIX, sin embargo adquiere un punto culminante en los últimos treinta años, tanto por el deterioro ambiental ocasionado por un modelo económico intensivo en recursos naturales como por las propias tendencias que se le oponen. Precisamente los intentos de buscar la sostenibilidad ambiental en el país han pasado en buena medida por la regulación mercantil de la naturaleza, ya sea a través del pago por servicios ambientales o los diferentes cánones que se han creado. Tanto en el modelo económico basado en el progreso y el uso de la naturaleza como sustento de la actividad económica, como en la regulación ambiental a partir de mecanismos de mercado, el Estado ha jugado un rol central. Esta es una extraña paradoja que matiza las discusiones sobre el neoliberalismo costarricense, pues la apertura comercial, la atracción de inversiones y la sostenibilidad ambiental se han apoyado en el Estado, un Estado que al mismo tiempo es objeto de crítica y una disminución de recursos para su funcionamiento.

Otra característica presente en la institucionalidad del agua y compartida por el sistema político de los últimos 30 años, es su dificultad para llegar a acuerdos. A pesar de tratarse de un sector donde prevalecen actores supuestamente respaldados por criterios técnicos, no ha sido posible llegar un consenso sobre un marco normativo integral. Esta imposibilidad se ha acentuado en la última década, durante la cual se ha pretendido solucionar los problemas de la gestión del agua por medio de decretos ejecutivos. Esto supone ignorar que si los actores políticos no son capaces de ponerse de acuerdo sobre el marco legal, tampoco van a permitir que se legisle vía decreto, lo que obviamente deriva en que los decretos sean impugnados por la vía constitucional o simplemente sean incumplidos por el vacío legal en que operan. Aunado a ello, la fragilidad jurídica y práctica de los numerosos decretos provoca, a su vez, inseguridad jurídica y una maraña institucional que

los usuarios prefieren obviar y los lleva, muchas veces, a optar por permanecer en la ilegalidad.

Finalmente, es importante mencionar que varias leyes vigentes, aun aquellas con muchas décadas de existir, poseen principios jurídicos destacados y un articulado bastante progresista en términos de protección ambiental y del recurso hídrico. Sin embargo, muchas veces estas leyes permanecen como letra muerta que no se cumple. De hecho, un estudio reciente señala que los casos analizados “...*claramente indica la falta de voluntad política de las autoridades de cumplir con decisiones de la máxima instancia judicial, ya sea a nivel local (municipal) o de autoridades nacionales (ministerios y otras entidades)*.”⁹⁸

Esto obliga a preguntarse si el único problema de la gestión del agua es una legislación antigua y conlleva, además, a plantear la hipótesis de que se trata más bien de un problema de viabilidad política de la regulación, en el sentido de que las relaciones de poder existentes y el ejercicio político de los principales actores no se encaminan hacia una adecuada gestión del agua. En principio, las instituciones del agua son las llamadas a cumplir con la ley y esto, justamente, se realiza a través de su quehacer institucional, tema que se analiza con mayor detalle en el siguiente apartado.

3.3. Análisis de la oferta institucional en la gestión del agua

Las características sobre el marco normativo del agua analizadas en la sección anterior son reveladoras solamente de una parte de la realidad institucional del país. Ese análisis no permite comprobar el supuesto, ampliamente repetido, de que la gestión del agua en Costa Rica está llena de traslapes institucionales, descoordinación y duplicidad de competencias. Para pasar de ese enunciado a una realidad empírica concreta, esta investigación realizó una indagación a partir de una pregunta sencilla: ¿qué hacen las instituciones públicas de Costa Rica en materia de gestión del agua?

Esa pregunta general permite especificar la *oferta institucional* del país en ese ámbito, concepto que se refiere, puntualmente, a las acciones del Estado Costarricense en un sector o ámbito de acción particular. Esto se relaciona con las políticas públicas del agua,

⁹⁸ Boeglin, Nicolas (2010). Nivel de cumplimiento de decisiones judiciales en materia ambiental relativas a la protección del recurso hídrico, p.17. En: **Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010)**. Ponencias en línea:
<http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias>

pero en este caso se trata de la forma concreta en que las políticas públicas se materializan en acciones de las instituciones, ya sea en las distintas unidades o departamentos institucionales como en los programas o subprogramas que ejecutan las instituciones. De esta forma la oferta institucional del agua sirve como unidad de recolección de información que se ordena en una base de datos.⁹⁹

Para construir la base datos fue necesario identificar primero cuáles son las instituciones del agua en Costa Rica, lo que fue posible gracias al análisis legal de la sección anterior. Luego se procedió a recolectar la información del quehacer institucional de cada una de ellas, 13 instituciones en total.

Tabla 3.2 Lista de las instituciones del agua en Costa Rica, 2010.

Institución	Sigla
1. Instituto Costarricense de Electricidad	ICE
2. Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	MINAET
3. Oficina Nacional Forestal	ONF
4. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados ¹⁰⁰	ICAA
5. Ministerio de Salud	MINSA
6. Empresa de Servicios Públicos de Heredia	ESPH
7. Junta Administradora de los Servicios Eléctricos de Cartago	JASEC
8. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	ARESEP
9. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	SENARA
10. Instituto Meteorológico Nacional	IMN
11. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	INCOPECA
12. Servicio Nacional de Guardacostas	SNG
13. Ministerio de Agricultura y Ganadería	MAG

Fuente: Manual metodológico de la base de datos de la oferta de programas de las entidades públicas relacionadas con la gestión del agua (Costa Rica). (Alpízar, 2012).

⁹⁹ La base de datos de la oferta de programas de las entidades públicas relacionadas con la gestión del agua (Costa Rica) se construyó en un archivo de Excel. Además se construyó un manual metodológico para la base de datos, todos disponibles en: <https://www.dropbox.com/sh/ealy26cqwzgap47/TbBavOxtzA?m>

¹⁰⁰ La información de las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes (ASADAS) se recogen como parte de la oferta institucional del ICAA, pues operan bajo un convenio de delegación del Instituto. La información de los acueductos municipales se recoge de forma general en la base de datos, pues existen limitaciones de acceso a la información de cada uno de esos sistemas municipales. No se contabiliza como una institución aunque en la base de datos sí se recoge la información como una unidad de oferta.

La estrategia de recolección de la información combinó la realización de entrevistas y aplicación de cuestionarios en el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), el Ministerio de Salud (MINSAL), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA) y la Contraloría General de la República con la recopilación de información primaria de las instituciones públicas (informes de gestión, manuales y sitios de Internet).¹⁰¹ Se reunió información de 14 variables distintas que se explican en la siguiente tabla (3.3):

¹⁰¹ La base de datos se construyó a partir de distintas fuentes que se detallan continuación: Entrevistas: Roberto Jiménez, Gerente de Planificación Ambiental, Instituto Costarricense de Electricidad. Entrevista realizada el 21 de noviembre de 2011 en el ICE, Sede Central, San José, Costa Rica; José Miguel Zeledón, Director Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Entrevista realizada el 19 de octubre de 2011, en las instalaciones de la Dirección de Aguas, San José, Costa Rica; Carlos Manuel Rodríguez, exministro de Ambiente y Energía 2002-2006. Entrevista realizada el 12 de octubre de 2011 en las instalaciones de Conservación Internacional, San José, Costa Rica; Rolando Rojas Castro, asesor Área Metropolitana, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Cuestionario aplicado por vía electrónica el 20 de octubre de 2011, San José, Costa Rica; Eugenio Androvetto, Dirección de Regulación y Normalización, Ministerio de Salud. Entrevista realizada 12 de octubre, 8:30 en el Ministerio de Salud, San José, Costa Rica; Armando Moreira, Dirección de Regulación y Normalización, Ministerio de Salud. Entrevista realizada 12 de octubre, 8:30 en el Ministerio de Salud, San José, Costa Rica; Andrés Incer, Unidad de Aguas Residuales, Ministerio de Salud. Entrevista realizada 12 de octubre, 8:30 en el Ministerio de Salud, San José, Costa Rica; Carlos Romero, Dirección de Investigación y Gestión del Recurso Hídrico, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento. Entrevista realizada el 28 de noviembre de 2011, San José, Costa Rica; María Eugenia Jiménez, Unidad Ambiente y Energía, Contraloría General de la República. Entrevista realizada el 11 de octubre, Edificio CGR, San José, Costa Rica. Documentos institucionales revisados: Instituto Costarricense de Electricidad (2007). **Plan Institucional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico PIGIRH**. Documento interno. ICE; Roberto Jiménez Gómez (2003). **Gestión de los recursos hídricos: legislación e instituciones estatales**. Documento interno. Instituto Costarricense de Electricidad-Centro Nacional de Planificación Ambiental; Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2011). **Manual de Organización Funcional AyA**. ICAA: Costa Rica. Disponible en sitio oficial del ICAA: <http://www.aya.go.cr/Contenidos/frwContenidos.aspx?d=29&a=42>, consultado el 11 de enero de 2012; Empresa de Servicios Públicos de Heredia (2010). **Informe Anual de Labores 2009**. ESPH-SA: Heredia. Disponible en: <https://www.esph-sa.com> consultado el 16 de enero de 2012; Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2011). **Manual de Organización Funcional AyA**. ICAA: Costa Rica. Disponible en sitio oficial del ICAA: <http://www.aya.go.cr>, consultado el 11 de enero de 2012. Las leyes analizadas fueron: Asamblea Legislativa (1972). **Ley de Creación del Instituto Meteorológico Nacional N° 5222**. Costa Rica; Asamblea Legislativa (1973). **Ley Orgánica del Ministerio de Salud N° 5412**. Costa Rica; Asamblea Legislativa (1976). **Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados N°2776**. Costa Rica; Asamblea Legislativa (1982). **Ley Código de Minería N° 6797**. Costa Rica; Asamblea Legislativa (1983). **Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Riego y Avenamiento N° 6877**. Costa Rica; Asamblea Legislativa (1990). **Ley de Creación Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas N°7152**. Costa Rica; Asamblea Legislativa (1995). **Ley Orgánica Del Ambiente N°7554**. Costa Rica; Asamblea Legislativa (1996). **Ley Forestal 7575**. Costa Rica; Asamblea Legislativa (1996). **Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593 (reformada por la Ley 8660 del 2008)**. Costa Rica; Asamblea Legislativa (1998). **Ley de Biodiversidad N° 7788**. Costa Rica; Asamblea Legislativa (1998). **Ley CÓDIGO MUNICIPAL N° 7794**. Costa Rica; Asamblea Legislativa (1998). **Ley de Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia. N°7789**. Asamblea Legislativa: Costa Rica; Asamblea Legislativa (1998). **Ley de Reforma a la Creación de la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico**

Tabla 3.3 Descripción de las variables de la base de datos de las instituciones del agua, Costa Rica.

Nombre variable	Descripción
V1Número	Código asignado a cada institución y la cantidad de unidades
V2Oferta Institucional	Se refiere al nombre de la oferta institucional (unidad de análisis).
V3Siglas del Programa	Se refiere a la sigla con la cual se identifica la oferta.
V4Tipo de oferta	Se cataloga según sea una institución, unidad institucional (Subgerencia, Dirección, Departamento), programa o subprograma.
V5Institución	Nombre de la institución a la cual pertenece cada tipo de oferta.
V6Sigla Institución	Identifica la entidad a la que pertenece el programa.
V7Competencias	Se refiere al mandato legal y la esfera de acción que debe cumplir cada institución.
V8Objetivos	Se incluye el objetivo u objetivos de cada oferta institucional.
V9Población meta	Refiere a la población hacia la cual va dirigida cada oferta institucional.
V10Incidencia geográfica	Refiere al área geográfica en donde se desarrolla el programa.
V11 Fuente de recursos	Incluye las fuentes de financiamiento de la institución o el programa.

de Cartago. N°7799. Asamblea Legislativa: Costa Rica. Los sitios de Internet consultados fueron: Sitio oficial del Instituto Costarricense de Electricidad: <http://www.grupoice.com/wps/portal/>, consultado el 20 de noviembre de 2011; Sitio oficial del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones: <http://www.minae.go.cr/>, consultado el 9 de enero de 2012; Sitio oficial de la Dirección de Geología, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones: <http://www.geologia.go.cr/index.html>, consultado el 9 de enero de 2012; Sitio oficial de la Secretaría Técnica Ambiental, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones: <http://www.setena.go.cr/index.html>, consultado el 9 de enero de 2012; Sitio oficial de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones: <http://www.conagebio.go.cr/>, consultado el 10 de enero de 2012; Sitio oficial de la Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones: <http://www.sinac.go.cr>, consultado el 10 de enero de 2012; Sitio oficial de la Oficina Nacional Forestal: <http://www.oficinaforestalcr.org/>, consultado el 20 de enero de 2012; Sitio oficial del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: <http://www.aya.go.cr>, consultado el 11 de enero de 2012; Sitio oficial del Ministerio de Salud: <http://www.ministeriodesalud.go.cr/>, consultado el 20 de enero de 2012; Sitio oficial de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia: <https://www.esph-sa.com>, consultado el 16 de enero de 2012; Sitio oficial de la Junta Administradora de los Servicios Eléctricos de Cartago: <http://www.jasec.co.cr/infoGeneral/historia.html>, consultado el 15 de enero de 2012; Sitio oficial de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos: <http://www.aresep.go.cr>, consultada el 20 de enero de 2012; Sitio oficial del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento: <http://www.senara.or.cr/>, consultado el 20 de diciembre de 2012; Sitio oficial del Instituto Meteorológico Nacional: <http://www.imn.ac.cr/>, consultado el 18 de enero de 2012; Sitio oficial del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura: <http://www.incopescas.go.cr/>, consultado el 19 de enero de 2012; Sitio oficial del Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, Servicio Nacional de Guardacostas: <http://ns.msp.go.cr/guardacostas/index.html>, consultado el 19 de enero de 2012; Sitio oficial del Ministerio de Agricultura y Ganadería: <http://www.mag.go.cr/> 25 de enero de 2012.

Nombre variable	Descripción
V12Vigencia	Establece el periodo de ejecución de la oferta.
V13Mecanismos de coordinación	Incluye la identificación de mecanismos de coordinación internos y/o interinstitucionales para llevar a cabo una determinada oferta.
V14Relación normativa y oferta institucional	Relación de la oferta institucional (variable 7) con el marco normativo que regula el quehacer institucional. ¹⁰²
V15Relación entre la oferta institucional de las diversas entidades	Esta variable tiene como fin identificar la relación existente entre las distintas instituciones y su oferta programática en materia de agua. ¹⁰³

Fuente: Manual metodológico de la base de datos de la oferta de programas de las entidades públicas relacionadas con la gestión del agua (Costa Rica). (Alpízar, 2012).

Las trece instituciones del agua reúnen 100 unidades de oferta institucional que varían desde elementos muy generales como la generación de conocimiento sobre el tiempo, el clima y la hidrometeorología (Nº 10.1) del Instituto Meteorológico Nacional hasta otros muy específicos como el subprograma de Plantas potabilizadoras (Nº 3.32) del programa de Producción y distribución de la Gran Área Metropolitana de la Subgerencia de Gestión de sistemas del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.¹⁰⁴ La oferta institucional varía según las competencias de cada institución o unidad institucional, aunque

¹⁰² El artículo 11 de la Constitución Política y el mismo numeral de la Ley General de Administración Financiera establecen que las funcionarias y los funcionarios públicos son depositarios del poder y solamente pueden hacer aquello que la ley les faculte. Esto da cuenta del respaldo legal de la actividad institucional que, de hecho, por los principios del derecho administrativo, debe ser de esa forma. Aun así, pueden existir casos de actividades institucionales cuyo respaldo legal no sea tan claro. Además se intentó considerar si el mandato legal de cada institución está plenamente respaldado por su quehacer, con el fin de intentar identificar eventuales vacíos de acción institucional en la gestión del agua. En este caso, solo se indica la existencia o no de unidades institucionales, programas o subprogramas que hagan que la institución cumpla con lo que le obliga la ley, sin entrar a indagar el cumplimiento de los objetivos planteados (eficacia institucional) o su eficiencia. Cuando se indica “No aplica” en esta columna, significa que no se encontraron otras normas que apliquen a la gestión del agua.

¹⁰³ Con base en el análisis de tales variables se habla de tres posibilidades para la catalogación de cada tipo de oferta:

1. Exclusividad: cuando no existe otro programa, proyecto o servicio con el mismo objetivo o que atienda la misma población y problema.
2. Complementariedad: cuando dos o más programas, proyectos o servicios tienen objetivos similares, atienden a la misma población y problemática, pero uno requiere del otro para ejecutarse de manera exitosa.
3. Duplicidad: cuando dos o más programas, proyectos o servicios tienen objetivos, población meta y/o problemática similares y no existen mecanismos de coordinación.

¹⁰⁴ Este subprograma se dedica a “garantizar la calidad de los procesos de producción y distribución de agua mediante la operación y el mantenimiento de las tomas, captaciones y plantas potabilizadoras en el área geográfica de su competencia cumpliendo con la normativa vigente.” Base de datos de la oferta de programas de las entidades públicas relacionadas con la gestión del agua (Costa Rica, 2012).

es evidente que el ICAA (63 unidades de oferta) y el MINAET (17) son las instituciones más activas.¹⁰⁵ En algunos casos una unidad institucional como la Dirección de Garantía de Acceso a Servicios de Salud (5.2) del Ministerio de Salud que garantiza el acceso a agua potable (control de calidad) de la población tiene un peso específico mayor pues sus acciones son prácticamente indispensables para la salud de los habitantes del país. También es importante destacar que los programas de Producción y Distribución de la GAM (ICAA N° 3.30) y Producción y Distribución de Sistemas Periféricos (ICAA N° 3.44) administran numerosos sistemas de acueductos y alcantarillados. Bajo el programa de Gestión de ASADAS (ICAA N° 3.55) funcionan por convenio de delegación cerca de 1500 acueductos comunales distribuidos por todo el país. Además se debe tener en cuenta los acueductos municipales, cerca de 30, que funcionan en otros lugares del país.

Tabla 3.4 Competencias legales y ámbitos de acción de las instituciones del agua en Costa Rica, 2010.

Institución	Competencias legales	Ámbito de acción
Instituto Costarricense de Electricidad	Explotación de los recursos hidráulicos del país para producción de energía. Conservación de los recursos hidráulicos del país. Protección de los cuerpos de agua. (Ley 449, art.2).	Aprovechamiento del agua. Protección del recurso hídrico. Investigación Recurso Hídrico.
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	Administración del recurso hídrico. Definición de políticas nacionales en la materia. Protección, vigilancia y dominio de las aguas nacionales. Regulación y registro de los usos del agua. (Dirección de Aguas: Ley 7593 ARESEP; Decreto Ejecutivo No 26635, Artículo 2, 3.) Protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales (Tribunal Ambiental Administrativo: Ley Orgánica del Ambiente art.111; FONAFIFO: Ley Forestal, arts. 46 y 47; CONAGEBIO: art.14 Ley de Biodiversidad; SINAC: art.22 ley de Biodiversidad)	Rectoría de la gestión del agua. Regulación de los usos del agua y la contaminación. Protección del recurso hídrico. Investigación recurso Hídrico.
Oficina Nacio-	Protección de los recursos forestales (art.7 de la	Protección del re-

¹⁰⁵ La comparación cuantitativa no tiene tanto valor como la cualitativa, pues las diferencias en las propias formas de organización institucional originan mayor o menor cantidad de programas para cumplir el mandato legal.

Institución	Competencias legales	Ámbito de acción
<p>Forestal</p> <p>Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados</p>	<p>Ley Forestal).</p> <p>Administración de los servicios de agua potable y saneamiento y construcción y operaciones de esos sistemas.</p> <p>Protección de las cuencas hidrográficas y prevención de la contaminación del agua.</p> <p>Aprovechamiento, gobierno y vigilancia de las aguas nacionales indispensables para su funcionamiento.</p> <p>Delegación de los sistemas de acueductos y alcantarillados a municipalidades y organizaciones comunales.</p> <p>(Ley Constitutiva del ICAA 2726, Artículo 2, 21 y 22, Ley 5915.)</p>	<p>curso hídrico.</p> <p>Sistemas de Acueductos y Alcantarillados.</p> <p>Aprovechamiento del agua.</p> <p>Protección del recurso hídrico.</p> <p>Investigación recurso Hídrico.</p>
Ministerio de Salud	<p>Definición de políticas nacionales de salud.</p> <p>Definición de normas técnicas en materia de salud (calidad del agua potable y niveles permitidos de contaminación).</p> <p>Vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de salud</p> <p>(Ley General de Salud 5412, artículo 2).</p>	<p>Regulación de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados.</p> <p>Regulación del aprovechamiento (calidad y contaminación del agua).</p> <p>Protección del recurso</p>
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	<p>Operación de sistemas de agua potable y alcantarillado en el ámbito regional.</p> <p>Promoción de la investigación en materia ambiental.</p> <p>Protección y Conservación de los recursos naturales en la región.</p> <p>Aprovechamiento y conservación de las fuerzas hidráulicas en la región de Heredia.</p> <p>(Ley 7789, art. 6.)</p>	<p>Sistemas de Acueductos y Alcantarillados</p> <p>Aprovechamiento del agua.</p> <p>Protección del recurso hídrico.</p>
Junta Administradora de los Servicios Eléctricos de Cartago	<p>Servicios de acueductos y alcantarillados</p> <p>(Ley 7799, art. 2).</p>	<p>Aprovechamiento del agua</p> <p>Protección del recurso hídrico</p>
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	<p>Armonización de los intereses de consumidores, usuarios y prestatarios de servicios públicos.</p> <p>Asegurar el cumplimiento de criterios de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y con-</p>	<p>Regulación de los servicios de Acueductos y Alcantarillados</p>

Institución	Competencias legales	Ámbito de acción
	fiabilidad en la prestación de servicios públicos, entre ellos agua potable y saneamiento. (Ley ARESEP, art.4.)	
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	Fomento del desarrollo agropecuario por medio de sistemas de riego, avenamiento y protección contra inundaciones. Aprovechamiento del recurso hídrico en actividades agropecuarias, que sustenten una justa distribución de la tierra. Investigación, protección y explotación de los recursos hídricos del país. (Ley SENARA, arts. 2 y 3).	Regulación del aprovechamiento Protección del recurso hídrico Investigación Recurso Hídrico
Instituto Meteorológico Nacional	Mantener la vigilancia continua del tiempo y el clima y la hidrometeorología. Ley 5222	Investigación del hidrometeorología.
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Gestionar los recursos de la acuicultura. Ley Incopesca, art.2	Protección del recurso hídrico (vigilancia)
Servicio Nacional de Guardacostas	Vigilar las aguas marítimas, territoriales e interiores del Estado Costarricense. Ley 8000, art.2	Protección del recurso hídrico (vigilancia)
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Lograr el equilibrio entre la producción agrícola y la conservación de los recursos suelo y agua. Ley de Suelos, Art.2	Protección del recurso hídrico

Fuente: Base de datos de la oferta de programas de las entidades públicas relacionadas con la gestión del agua (Costa Rica). (Alpízar, 2012).

La tabla 3.4 permite analizar el complejo entramado de instituciones, competencias y ámbitos de acción de la gestión del agua en Costa Rica. Cuando se agrupan las competencias por ámbitos de acción es evidente que existen duplicidades o traslapes institucionales. Esta afirmación aparece en prácticamente todos los informes recientes sobre la materia en el país, aunque resulta pertinente profundizar más en este sentido.

Desde el punto de vista administrativo parece poco eficiente que varias instituciones se dediquen a la misma tarea, por ejemplo la protección del recurso hídrico (ICE, MINAET, ONF, ICAA, ESPH, JASEC, SENARA, SNG, INCOPESCA, MAG), sin embargo la gestión del agua es un asunto tan complejo que requiere el concurso de varias instituciones en sus respectivos ámbitos de acción e incluso en escalas geográficas distintas. Desde este

punto de vista es deseable que todas las instituciones con alguna relación aunque sea indirecta en la gestión del agua, incorporen la protección del recurso hídrico en sus competencias. Una valoración similar merecen las tareas de investigación del recurso hídrico (ICE, ICAA, MINAET, SENARA, IMN), en donde sucede algo similar. Se considera, por lo tanto, que en ambos ámbitos de acción sería muy recomendable que los esfuerzos institucionales sean coordinados. Eso es particularmente preocupante en el caso de las labores de investigación hidrometeorológicas relacionadas con las cuencas, pues no se encontró evidencia de la existencia de mecanismos de coordinación estables e institucionalizados entre las entidades que las llevan a cabo –el ICE, el ICAA, el MINAET, el IMN y SENARA–. En algunas entrevistas más bien se plantearon fuertes críticas de la labor que realizan las demás entidades, dudas sobre la veracidad de los datos y actitudes de celos institucionales que poco tienen que ver con las competencias legales pero que dicen mucho del clima de desconfianza que prevalece entre algunas de estas instituciones.

La vigilancia de los recursos hídricos corresponde por ley al MINAET, que por decreto ejecutivo designa para ese fin a la Dirección de Aguas, sin embargo esa dependencia no se encarga de labores de vigilancia en sentido estricto. Las labores de patrullaje de las aguas internas navegables corresponden al Servicio Nacional de Guardacostas, lo cual resulta insuficiente para la adecuada protección del recurso. El Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) resuelve por esa vía las denuncias presentadas, pero sus recursos son limitados. El INCOPECA tampoco protege los recursos pesqueros de los ríos del país, mientras que el ICE únicamente se preocupa por aquellas cuencas donde tiene interés comercial. De esta forma, el análisis de las competencias legales y los programas institucionales parece mostrar una realidad de desprotección del recurso frente las amenazas de la actividad humana y la violación de la normativa ambiental.

Otro elemento a considerar es el debate sobre la rectoría del subsector agua. Desde un punto de vista legal (la Ley de Aguas y la Ley Orgánica del Ambiente), el MINAET es el ente rector en materia de agua en el país,¹⁰⁶ sin embargo como lo muestra Astorga existen fuertes disputas institucionales por las competencias legales en la materia.¹⁰⁷ Un informe de 2007 de la Contraloría General de la República (CGR) analiza la función rectora

¹⁰⁶ Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (2009) **Política Hídrica Nacional**. Costa Rica: MINAET, pp.12-15.

¹⁰⁷ Astorga, Yamileth (2010). *Informe final: Gestión del Recurso Hídrico y Uso del Agua*. En: **Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010)**. Ponencias en línea: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias>.

del MINAET en la aplicación de políticas y normativas en materia de recurso hídrico.¹⁰⁸ Desde el punto de vista de la Contraloría la rectoría del subsector agua le corresponde al MINAET aunque señala que no existe un subsector agua claramente definido y formalmente establecido, situación que incide en la poca claridad de las instituciones respecto a sus roles. Asimismo, el informe señala que:

“...a pesar de la existencia de una rectoría funcional fragmentada en dicho subsector, el MINAE no está haciendo un uso adecuado de las potestades legales que tiene para ejercer su rectoría política, mediante la cual gire órdenes y directrices a las instituciones con el fin de direccionar su accionar hacia fines comunes, así como para establecer responsabilidades cuando esas órdenes no se cumplan.”¹⁰⁹

El informe, además, concluye que las políticas del MINAE en materia de agua son difusas y dispersas e incluso cuestiona la exactitud de los balances hídricos preparados por dicho ministerio para la política hídrica nacional. Es importante señalar las graves carencias del MINAE en esta materia porque precisamente de ahí deriva la reticencia de otras instituciones a someterse a esa rectoría. En las entrevistas realizadas para completar la base de datos fue evidente la desconfianza de SENARA, MINSA, ICAA e ICE sobre el desempeño del subsector formalmente liderado por MINAE.

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, por su parte, argumenta que tiene la rectoría en materia de sistemas de acueductos y alcantarillados, pues su ley constitutiva le otorga gobierno y dominio sobre las aguas nacionales necesarias para su funcionamiento. Por ello en la práctica no aceptan la rectoría del MINAE en toda su extensión y, por ejemplo, se oponen al cobro de cánones y la tramitación de concesiones para su operación. El ICAA aparece entonces como el actor central en los sistemas de acueductos y alcantarillados, aunque se debe recordar que existen otras entidades (municipalidades, ASADAS, ESPH) que también brindan ese servicio. En este sentido se podría hablar de una relación de complementariedad entre los distintos operadores de acueductos

¹⁰⁸ Contraloría General de la República (2007). **Informe sobre la evaluación de la aplicación de políticas y normativa en materia de recursos hídricos por el Ministerio de Ambiente y Energía.** Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa-Contraloría General de la República.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p.1.

y alcantarillados del país, aunque es importante destacar que la relación de complementariedad institucional requiere de efectivos mecanismos de coordinación que no han sido identificados en esta investigación.

El ICE tiene una enorme capacidad técnica y es líder en materia de hidrometría, razón por la cual técnicamente no se somete al MINAET y cuestiona, al igual que el ICAA, su obligación de tramitar concesiones de aprovechamiento. Además el ICE es la principal entidad que aprovecha el agua para la producción hidroeléctrica, el principal uso del agua en el país. Las acciones del ICE también reportan una relación de complementariedad, tanto con otros entes generadores de energía hidroeléctrica como en el manejo de cuencas (oferta institucional N° 1.3 y 1.4).

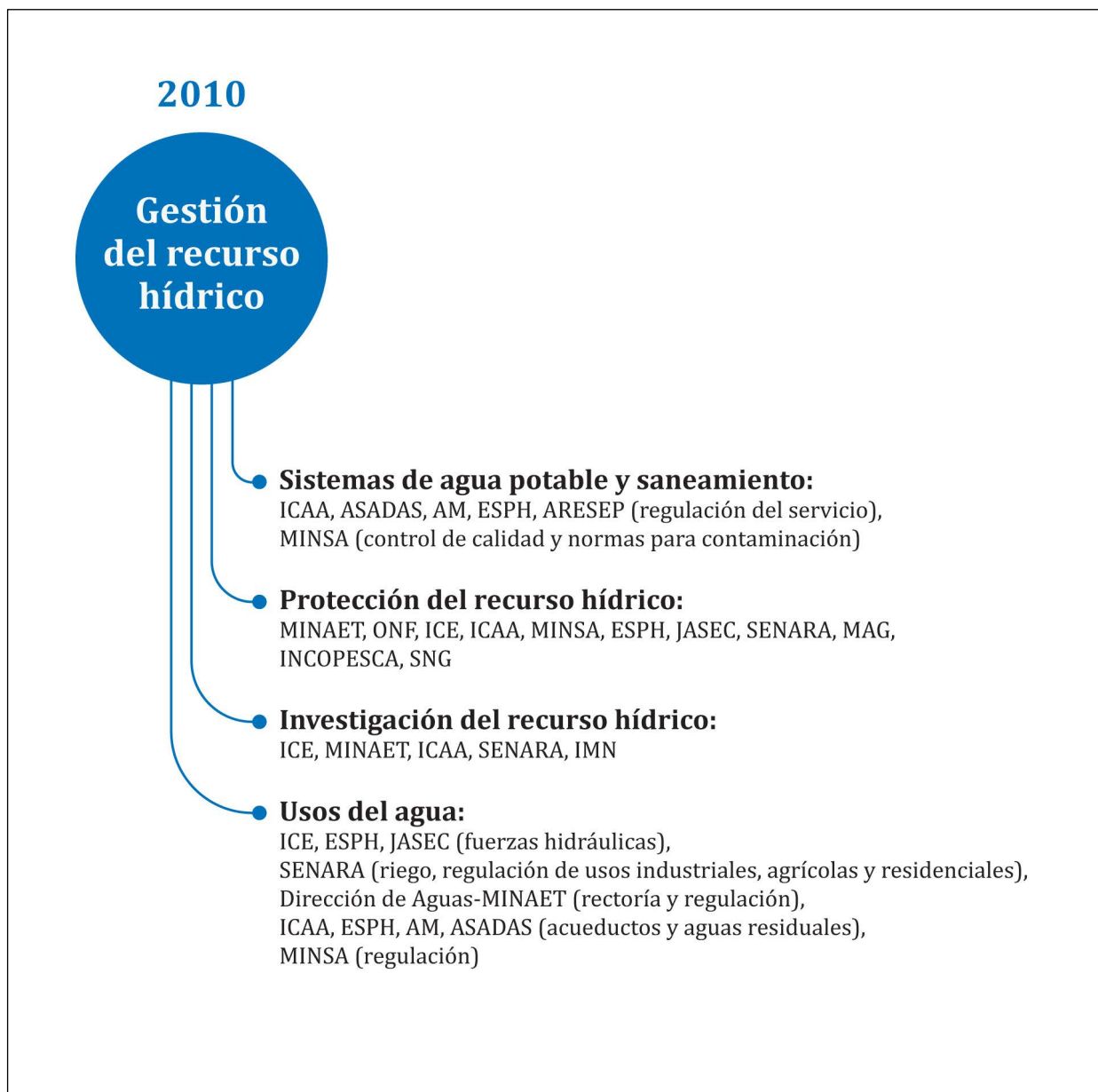
El Ministerio de Salud defiende su rectoría en materia de salud y por ello alega que todo lo relacionado con la gestión del agua que afecte la salud sigue siendo de su competencia. Como se puede observar en la tabla anterior (3.4), su ámbito de acción se relaciona con la regulación de los usos del agua (calidad del agua potable y normas sobre la contaminación de las aguas), lo que supone también un control de la calidad del agua que brinda el ICAA y los demás operadores de acueductos. En este sentido, parece existir una duplicidad de funciones entre el MINSA y el Laboratorio Nacional de Aguas del ICAA, pues el MINSA es el encargado de definir los parámetros de calidad del agua mientras que el Laboratorio realiza los análisis de los propios acueductos de su institución. Lo anterior da pie a que puedan surgir conflictos de interés entre el Laboratorio y el ICAA, por una parte, y el Laboratorio y el Ministerio de Salud, por otra (Ver oferta institucional N° 3.62 y 3.63 ICAA y 5.2 MINSA).

Finalmente, el SENARA argumenta que su ley constitutiva le da competencias que ahora la Dirección de Aguas del MINAET, vía decreto, pretende abordar. El SENARA opera en el ámbito de acción de los usos del agua, tanto para usos agrícolas (riego) como industriales y residenciales (ver oferta institucional N° 9.1, 9.3). Este, además de ser el caso más claro de duplicidad de acciones institucionales, es el que resulta más negativo desde un punto de vista operativo y estratégico, pues conlleva ineficiencia y puede derivar en una mala gestión de parte de ambas instituciones (SENARA y Dirección de Aguas MINAET).

En resumen, el panorama institucional en esta materia dice de una entidad rectora, el MINAE, que opera de forma dispersa, vía decreto a través de la Dirección de Aguas, y

con limitadas capacidades institucionales frente a otras instituciones, principalmente SENARA, ICAA, MINSA e ICE, con capacidades institucionales superiores a la Dirección de Aguas y amparados en leyes constitutivas más antiguas: la debilidad institucional y normativa de la Dirección de Aguas se enfrentan a un marco legal consolidado y estructuras institucionales reacias a perder su poder burocrático.

Figura 3.2: La institucionalidad del agua en el 2010 según ámbitos de acción, Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012).¹¹⁰

¹¹⁰ Se agradece a Leonardo Ureña por su colaboración en el diseño de esta figura.

La figura 3.2 muestra la mayor complejidad de la institucionalidad del agua al final del período de estudio, en el 2010. Efectivamente esa complejidad se expresa en traslapes de competencias, descoordinación operativa y hasta recelos institucionales. Este problemático panorama se traduce en la llamada crisis de gobernabilidad del sector.

En este capítulo se han analizado y postulado una serie de tendencias históricas en relación con la gestión del agua. Sin embargo también resulta necesario considerar las consecuencias de esa realidad institucional sobre la situación del recurso hídrico, tanto en su componente de gestión de agua potable y saneamiento como en relación a la protección del recurso en Costa Rica. Esto se abordará con mayor detenimiento en el siguiente capítulo.

Capítulo 4:

Agua potable, saneamiento y recurso hídrico: el balance

“Pese a un conjunto de importantes logros ambientales, que le han valido un significativo posicionamiento internacional, Costa Rica tiene más de una década de mostrar un comportamiento contradictorio e irresponsable en sus patrones de uso de los recursos naturales, una ocupación desordenada e inadecuada del territorio, y una permisiva y débil gestión estatal para controlar, regular y minimizar los impactos de las actividades productivas.”

Programa Estado de la Nación, 2011.¹

En la introducción de esta investigación doctoral se postuló la necesidad de caracterizar institucionalmente la gestión del agua en el contexto político de la democracia costarricense de las últimas décadas. El capítulo 3 se abocó a cumplir con dicho propósito, mostrando los problemas existentes, entre ellos la complejidad y la dispersión institucional. Sin embargo, para atender a la conjetura de que esa llamada crisis de gobernabilidad tiene efectos en la protección del recurso y la adecuada gestión del agua potable y el saneamiento, es necesario realizar un balance de situación en dichas áreas. Dicho balance es, justamente, lo que se pretende llevar a cabo a través de este cuarto capítulo.

Es preciso recordar que este trabajo aborda el análisis desde una lógica política, es decir, que entiende la gestión del agua como el producto de las relaciones de poder entre diversos actores, las cuales, a su vez, se cristalizan en una serie de arreglos institucionales y simbólicos, y estos, a su vez, producen efectos que benefician a los actores dominantes. El análisis de la historia de la gestión del agua en Costa Rica en los últimos dos siglos demostró que esa afirmación es consistente con los hechos y que los cambios en los marcos

¹ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). **Décimo Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p.174.

simbólicos e institucionales de gestión del agua se corresponden con cambios societales más profundos.

Ahora bien, en la introducción de este trabajo se planteó la aspiración de responder a la pregunta de si la gestión del agua en Costa Rica es democrática o no. Lógicamente la respuesta no es sencilla, pero esta investigación asumió el reto a partir del análisis de la gestión del agua como una forma de dilucidar el tipo de ejercicio del poder que realizan los actores en esa materia. Se debe recordar que a partir de la discusión teórica del capítulo 1, se había determinado la importancia de considerar el impacto del ejercicio del poder en los intereses de los afectados.² La comprensión del poder desde esta perspectiva obliga a considerar los efectos que tiene el ejercicio del poder de los actores dominantes sobre los intereses de los demás agentes y sus condiciones de vida y, además, a valorar las consecuencias de ese ejercicio del poder sobre la naturaleza. En ese capítulo se estableció también que la dominación es un tipo de ejercicio del poder que les impide a los demás vivir sus vidas de forma plena y satisfacer, al menos, sus necesidades básicas.

En efecto, la selección del agua como un área de estudio tiene la virtud de que prácticamente resuelve de antemano las discusiones filosóficas sobre cuáles son esos valores mínimos para poder concluir que se satisfacen las necesidades básicas. El ser humano necesita acceso al agua potable en cantidad, calidad y continuidad; de hecho, estos son requisitos indispensables para que la vida sea viable. Además de ello, tiene derecho al saneamiento básico. Aunado a ello, y desde una perspectiva de desarrollo sostenible, el uso del agua actual no puede poner en riesgo su provisión futura. Con base en lo anterior, un ejercicio del poder que resulte en una gestión del agua que incumpla esas condiciones mínimas puede catalogarse como poco democrático, en el tanto dicho ejercicio del poder (la dominación) impide la satisfacción de las necesidades básicas de los conglomerados de población que sufren la dominación. Es necesario indicar que si bien la valoración de las condiciones que provocan esa incapacidad para satisfacer las necesidades básicas es muy compleja, se pretende al menos llamar la atención sobre las consecuencias materiales que puede tener ese tipo de gestión.

La recapitulación teórica anteriormente planteada es importante para considerar el balance que se realiza en este capítulo desde esa perspectiva. Las condiciones actuales de acceso al agua potable, saneamiento y balance de situación del recurso hídrico son una

² Lukes, Steven (2007) [1974]. **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores, p.133.

combinación de las variables naturales del país (su clima, hidrografía, recursos, bosques, vulnerabilidad medioambiental, etc.) y la gestión de esos recursos naturales. En ese sentido, las fortalezas en la protección de los recursos naturales, su sobreexplotación, los vacíos legales o los instrumentos institucionales son algunos ejemplos de una serie compleja de elementos que determinan la situación actual. En las siguientes secciones se considera la situación del país en términos de provisión de agua potable y saneamiento, analizando sectores y operadores, para luego realizar una valoración de la protección del recurso hídrico en la última década. Cabe advertir que a pesar de que en los últimos años se ha realizado un esfuerzo por producir y ordenar mejor la información sobre esta materia, aún existen importantes vacíos. Los siguientes apartados se construyeron a partir del análisis de la información existente en el país y, en especial, los datos más recientes.

4.1 Balance de situación de la provisión de agua potable y saneamiento en Costa Rica

Tal y como se explicó en capítulos anteriores, el panorama institucional en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento en el país es complejo. A pesar de que la creación del ICAA en la década de 1960 tenía por objetivo que dicha institución asumiera paulatinamente la administración de la totalidad de los acueductos del país, más de 50 años después esa aspiración institucional no se ha materializado. Las razones son diversas, desde la falta de recursos hasta la resistencia comunal a perder el control de la administración de sus acueductos. En todo caso, en la actualidad existen diferentes modalidades de gestión para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento.³ La tabla 4.1 resume las principales características de los distintos tipos de gestión existentes para el 2006, y demuestra que a pesar de que han transcurrido algunos años, la situación en la actualidad es prácticamente la misma. Como se puede observar en dicha tabla, en casi todos los casos se trata de provisión de un servicio público, salvo en aquellos que operan sistemas de

³ Para profundizar el análisis sobre las diversas formas de gestión se puede consultar: Bakker, Karen (sin año). **Good Governance in Restructuring Water Supply: a Handbook**. Canada: Federation of Canadian Municipalities (FCM) (<http://kn.fcm.ca>)- Program on Water Issues (POWI) (<http://www.powi.ca>).

acueductos dentro de residenciales privados (cerrados), sobre todo en zonas costeras donde existen residenciales de lujo. En relación con la jurisdicción y el marco jurídico que cubre cada modalidad de gestión, es importante destacar que mientras el ICAA opera bajo una ley constitutiva, las municipalidades lo hacen bajo el Código Municipal, normativa que les permite brindar los servicios que el municipio requiera. Así, cada Municipalidad debería contar con su propio reglamento para la provisión del servicio.

Por su parte, las Asociaciones Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS) sólo cuentan con convenios de delegación amparados en un decreto ejecutivo. Esto permite demostrar la disparidad legal que fundamenta la operación de cada una de estas modalidades, situación que lógicamente afecta a los entes operadores pero, sobre todo, a los usuarios. El caso de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) es interesante pues se trata de un consorcio municipal que funciona con una lógica comercial y ha probado ser exitoso en su gestión. No obstante lo anterior, la participación del sector privado en las distintas modalidades de gestión es secundaria y se concentra, básicamente, en la construcción de infraestructura bajo esquemas de licitación y contratación pública.

Tabla 4.1 Modalidades de gestión en los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, Costa Rica, 2006.

Entidad administradora	Tipo de servicio	Escala	Propiedad de la infraestructura	Marco jurídico	Participación privada
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Público	Nacional	ICAA	Derecho público	Contrato de servicios
Municipalidad	Público	Cantonal	Municipalidad	Derecho público	Contrato de servicios
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	Público	Regional	ESPH	Derecho comercial	Contrato de servicios
Asociaciones Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados	Público	Comunal	ICAA	Derecho público	Contratos de servicios
Sociedades Usuarios (Flamingo, Beko, Ocotal)	Privado	Comunal	Empresas privadas	Derecho comercial	Completa

Fuente: Darner Mora (2006). **Agua potable y alcantarillado sanitario: servicio público y participación privada**. Costa Rica: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, p.15.

4.1.1 Agua potable

Otro elemento central en la caracterización del estado de la provisión del agua potable en Costa Rica, es el hecho de que las distintas modalidades de gestión han tenido niveles muy distintos de cobertura y calidad. La cobertura ha mejorado recientemente y para el año 2010 el 89,5% de la población costarricense tenía acceso a agua potable. Pese a ello las diferencias según ente operador persisten. Como se observa en el cuadro 4.1, la ESPH administra 12 acueductos que corresponden a una cobertura de agua potable del 100%, con lo cual se cubre el 3,5% de la población nacional. El ICAA, por su parte, administra 180 acueductos, 158 de los cuales proveen agua potable, y tiene una cobertura de agua potable del 98,8%, con lo cual se abastece al 49,8% de la población nacional. Los acueductos municipales cubren en la actualidad el 15,9% de la población nacional a través de 236 acueductos con una cobertura de agua potable del 91,5%. La mayor cantidad de acueductos del país –un total de 1890–, son pequeños y administrados por las Asociaciones Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS) que proveen agua al 29,5% de la población nacional con una cobertura de agua potable del 71,6%. A pesar de los niveles de potabilidad menores, la labor de las ASADAS es fundamental pues proveen agua en zonas rurales e incluso en lugares de difícil acceso donde el ICAA no ha podido llegar.

Cuadro 4.1 Cantidad de acueductos, cobertura y calidad del agua en Costa Rica según ente operador. Estimación para 2010. Costa Rica.

Entidad	Cantidad de Acueductos			Población con acceso a agua potable	Población sin acceso a agua potable	Población nacional cubierta
	Potable	No Potable	Total			
ICAA	158	22	180	98,8%	1,2%	49,8%
AM	181	55	236	91,5%	8,5%	15,9%
ESPH	12	0	12	100%	0%	3,5%
ASADAS ¹	1.063	827	1.890	71,6%	28,4%	29,5%
Otros ²	N.D.	N.D.	N.D.	89,5%	10,5%	1,3%
TOTAL	1.414	904	2.318	89,5%	10,5%	100%

Nota 1: Por falta de recursos, el Laboratorio Nacional de Aguas (LNA) no evalúa anualmente la calidad de las aguas de la totalidad de los acueductos municipales ni de los administrados por las ASADAS del país. En consecuencia, estima la calidad de los acueductos no evaluados a partir de una extrapolación de los datos

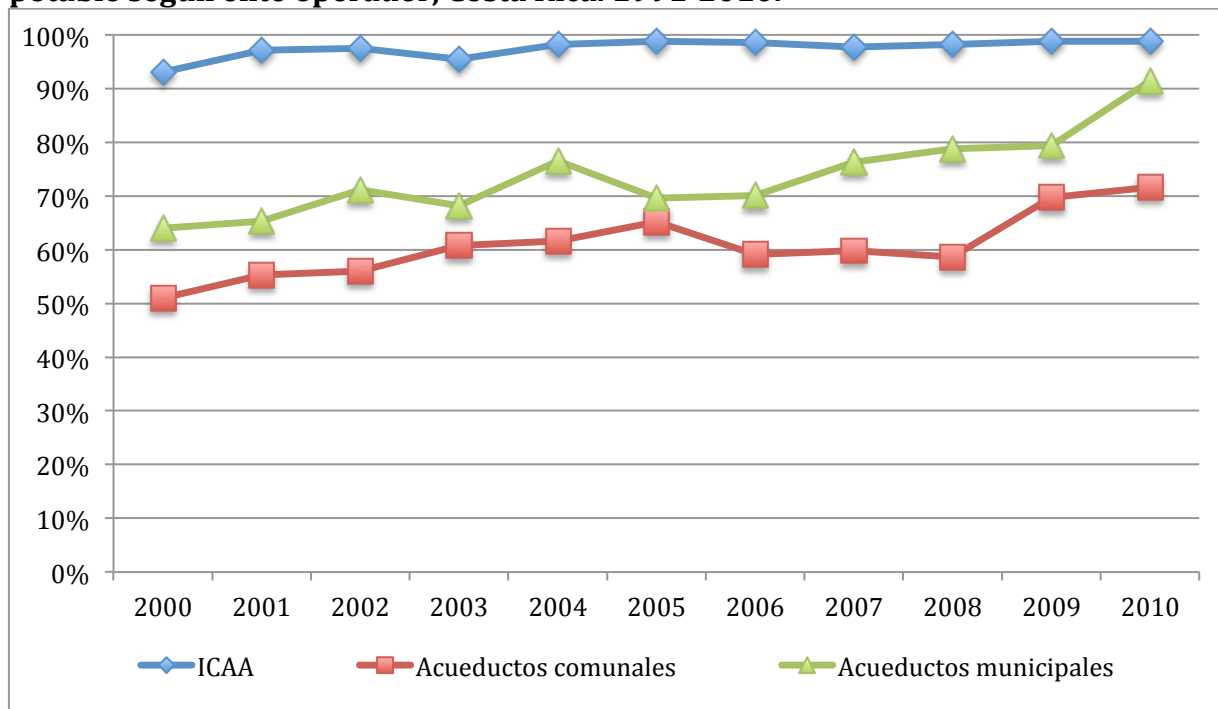
de los que sí logró evaluar en los últimos tres años. De acuerdo con lo anterior, el porcentaje de acueductos administrados por ASADAS evaluados en el 2010 fue del 56,4% (1.067) del total (1.890). Las ASADAS evaluadas cubren una población de 1.000.326, mientras que las no evaluadas cubren a 341.067 personas. Para el caso de los acueductos municipales, el LNA analizó la calidad de los acueductos administrados por 8 municipalidades, de un total de 30 municipios que brindan ese servicio. Esto, bajo el argumento de que sólo tiene convenios con las municipalidades de Tarrazú, Naranjo, Jiménez, Cartago, Alajuela, La Unión, Oreamuno y Santo Domingo.

Nota 2: Esto se refiere a acueductos privados o población abastecida por medios artesanales como pozos de agua o tomas de los ríos. Para el cálculo de esos datos, el LNA se basa en la cobertura nacional de 89,5% y realiza una extrapolación, pues argumenta que no ha tenido acceso a esa información. No se cuenta con el dato del número de acueductos de este tipo.

Fuente: Mora, Darner; Portuguese, Felipe; Mata, Ana (2011). **Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica**. Costa Rica: ICAA-LNA. Cuadro 1, sin página.

Como se puede observar en el gráfico 4.1, la cobertura de agua potable ha aumentado en los últimos 10 años en todas las modalidades de gestión. En el caso del ICAA, su cobertura de agua potable pasó de 93,1% en el año 2000 a 98,8% en 2010. Los acueductos municipales fueron los que mejoraron más, pues pasaron de una cobertura de agua potable del 64% en el año 2000, a un 91,5% en el 2010. Las ASADAS también mejoraron sustancialmente su cobertura de agua pues pasaron del 51% en el año 2000 a un 71,6% en el 2010.

Gráfico 4.1 Evolución del porcentaje de población abastecida con agua de calidad potable según ente operador, Costa Rica. 1991-2010.



Fuente: Mora, Darner; Portuguese, Felipe; Mata, Ana (2011). **Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica**. Costa Rica: ICAA-LNA. Gráfico 11, sin página.

Un elemento central en la calidad del agua abastecida tiene que ver con el tipo de fuentes utilizadas y si existe o no algún tipo de tratamiento de potabilización. Este aspecto es importante, sobre todo si se consideran los niveles de contaminación de las aguas subterráneas y superficiales, tema que se verá con mayor detalle más adelante. Por ahora, conviene indicar que el cuadro 4.2 muestra las diferencias en las fuentes de abastecimiento según ente operador.

Cuadro 4.2 Distribución de fuentes de abastecimiento de agua según ente operador, Costa Rica, 2010.

Ente	Pozos		Nacientes		Plantas		Superficiales		Total	
	Canti- dad	%	Canti- dad	%	Can- tidad	%	Canti- dad	%	Canti- dad	%
ICAA	227	23,5	188	5,7	30	65,2	18	6,5	463	10,1
AM	47	4,9	309	9,4	3	6,5	34	12,3	393	8,6
ASADAS	672	69,6	2793	84,8	13	28,3	220	79,4	3698	80,7
ESPH	19	1,9	2	0,1	0	0	5	1,8	26	0,6
TOTAL	965	100	3292	100	46	100	277	100	4580	100

Fuente: Mora, Darner; Portuguesez, Felipe; Mata, Ana (2011). **Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica**. Costa Rica: ICAA-LNA. Cuadro 3, sin página.

El ICAA utiliza el 65,2% de las plantas de abastecimiento existentes en el país y el 23,5% de los pozos. Ambas fuentes de abastecimiento requieren un mayor nivel de inversión, sobre todo las plantas, lo cual es consistente con el volumen de recursos que maneja el ICAA. En el otro extremo de inversión y sofisticación se encuentran las fuentes de agua superficiales que son utilizadas en su mayoría por las ASADAS. En muchos casos simplemente se coloca un tubo abierto, protegido por una rejilla, para captar el agua de algún río que, lógicamente está expuesto a la contaminación del ambiente.

También resulta lógico que las ASADAS, por administrar acueductos de menor escala, deben recurrir a un mayor número de fuentes de todo tipo. Además de los condicionantes económicos, la selección de las fuentes está relacionada con la propia disponibilidad del recurso en las diferentes zonas del país y épocas del año. Lamentablemente, no se cuenta con datos para estimar los volúmenes de extracción en cada tipo de fuente, lo cual es especialmente preocupante

para los acueductos comunales, en cuyo caso suele darse el problema de que muchas familias ni siquiera cuentan con un medidor de agua. Esto, sin lugar a dudas, dificulta cualquier tipo de estimación de sostenibilidad de los sistemas o inversiones futuras.

En el caso de las Municipalidades del país, la situación también es preocupante pese a las mejoras en la cobertura de agua potable. La cantidad de Municipalidades del país que administran acueductos ha venido disminuyendo paulatinamente. Según datos de 1985, 47 municipalidades brindaban el servicio de acueducto municipal, mientras que los últimos datos disponibles señalaban que para el año 2006 ese número había bajado a 30. Resulta interesante añadir que, históricamente, en la provincia de Cartago el servicio de acueducto ha sido administrado por sus municipalidades, tendencia que se ha mantenido en el tiempo, a diferencia de lo que sucede en el resto de las provincias (Cuadro 4.3).

Figura 4.1: Fotografía de una toma de agua en acueducto comunal, Pérez Zeledón, Costa Rica. 2010.



Fuente: Alpízar R., Felipe, 2010.

Cuadro 4.3 Porcentajes de Municipalidades que brinda servicio de acueductos y cobertura poblacional según provincia, Costa Rica. 1985-2003.

Provincia	1985		1999		2003	
	Municipalidad	Cobertura	Municipalidad	Cobertura	Municipalidad	Cobertura
San José	50%	13,1%	30%	5,9%	20%	3,5%
Alajuela	67%	41,2%	67%	40,9%	60%	39,4%
Cartago	100%	83,5%	100%	79,9%	100%	74,6%

Provincia	1985		1999		2003	
	Municipalidad	Cobertura	Municipalidad	Cobertura	Municipalidad	Cobertura
Heredia	70%	56,0%	50%	37,9%	50%	29,7%
Guana- caste	36%	6,8%	9%	1,1%	18%	3,7%
Puntare- nas	54%	14,6%	36%	11,0%	27%	6,1%
Limón	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Nota: Los porcentajes de cobertura de 2003 son un estimado a partir de los datos de población servida según el ICAA y los datos de población por provincia del INEC. Los datos de 1985 y 1999 son datos del ICAA. No se cuenta con datos más recientes.

Fuente: Pérez, Maribel; Alvarado, Ronulfo (2003). **Acueductos Municipales. Serie Servicios Municipales Nº1**. Costa Rica: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Pp.18-23; Instituto Nacional de Estadística y Censos (2005). **Estadísticas Vitales 2003**. Costa Rica: INEC, pp.5-17

De acuerdo con el último informe publicado sobre la situación de los acueductos municipales, en el 2006 existían 30 Municipalidades que brindaban el servicio (Tabla 4.2).

Los hallazgos de ese informe son preocupantes. Por ejemplo, en materia de alcantarillado se indica que las municipalidades carecen totalmente de ese tipo de infraestructura o bien, que la infraestructura de la que disponen simplemente no funciona. Esto implica que los hogares utilizan tanques sépticos para tratar sus residuos, lo cual es problemático si se considera que sólo un 31,8% de las municipalidades aprueba el diseño dichos tanques y apenas un 18,8% supervisa su construcción. En otras palabras, bajo la administración municipal el manejo de las aguas residuales está básicamente por la libre y cada familia debe proveerse el servicio según sus conocimientos y recursos.

Tabla 4.2. Municipalidades que administran acueductos según provincia, Costa Rica. 2006.

Provincia	Municipalidad
San José	Aserri, León Cortés, Dota y Turrazú.
Alajuela	Alajuela, Alfaro Ruíz, Grecia, Naranjo, San Carlos, Valverde Vega, Orotina, Poás, Upala
Cartago	Alvarado, El Guarco, Jiménez, Oreamuno, Turrialba, Cervantes (Consejo de Distrito), Cartago, La Unión, Paraíso
Heredia	Barva, Santo Domingo, Flores, Santa Bárbara, Belén

Provincia	Municipalidad
Guanacaste	Abangares, Nandayure
Puntarenas	Montes de Oro
Limón	Ninguna

Fuente: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal-Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2006). **Diagnóstico aplicado a sistemas de acueductos operados por municipalidades**. Costa Rica: IFAM-ICAA.

Como se explicó anteriormente, los acueductos administrados por las Asociaciones Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS) o bajo la figura anterior pero aún persistente de los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR), son mayoría en el país y atienden al 29,5% de la población nacional. A pesar de que existen dudas sobre el número exacto de ASADAS activas, el ICAA estimó que en el 2010 existían en el país un total de 1890. La figura de la administración comunal de agua es común a toda Centroamérica, donde se calcula que existen unas 240.000.⁴ Una estimación previa, del 2007, situaba la cifra en 1566 acueductos comunales.

En el cuadro 4.4 se aprecia la cantidad de acueductos del país agrupados por región y queda claro que la región Chorotega es la principal región abastecida por las ASADAS.

Cabe indicar, al respecto, que las ASADAS operan mediante un convenio de delegación, amparadas en un decreto ejecutivo del 2005, bajo la supervisión y con el apoyo del ICAA. La situación de las ASADAS, en términos de gestión, es muy variada; sin embargo, la mayor parte de ellas tiene algún tipo de problema, ya sea por falta de recursos y/o apoyo del ICAA. La Contraloría General de la República analizó la gestión del ICAA en términos de su relación con el programa de acueductos comunales y encontró numerosos problemas; entre ellos, el hecho de que prácticamente no existe otro sistema de manejo de aguas residuales que no sea el tanque séptico, lo que genera fuertes presiones y riesgos de contaminación de las aguas subterráneas del país. En términos generales, puede decirse que la mayor crítica que se hace es la inexistencia de políticas y directrices claras en la materia.⁵

⁴ Red Centroamericana de Acción del Agua (FANCA) (2006). **Las Juntas de Agua en Centroamérica. Valoración de la Gestión Local del Recurso Hídrico. Estudio comparado**. Centroamérica: FANCA, p.15

⁵ Contraloría General de la República (2004). **Informe N° DFOE-PR-17-2004. Informe de un estudio realizado en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados AyA sobre los sistemas de acue-**

Cuadro 4.4 Cantidad de acueductos comunales según región, Costa Rica. 2007.

Región	Cantidad de acueductos comunales	
	Absoluto	Relativo
Metropolitana	307	19,7%
Central Este	184	11,8%
Chorotega	373	24%
Pacífico Central	138	8,9%
Huetar Atlántica	132	8,5%
Brunca	220	14,1%
Huetar Norte	202	13%
Total	1556	100%

Fuente: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2007). **Estado de los acueductos rurales.** Costa Rica: ICAA.

La Resolución 2007-08217 de la Sala Constitucional advirtió que muchos acueductos comunales que operan sin convenio de delegación se encontraban en condición de ilegalidad, por ello el ICAA actualizó el registro de los convenios existentes y encontró que en el 2007 más del 60% no contaba con el convenio de delegación. Una situación similar ocurre con la tramitación de las concesiones de aprovechamiento de agua que deben realizar ante el MINAET. Los datos de 2010 de la Subgerencia de Acueductos Comunales del ICAA indican que esa institución dedica menos del 2% de su presupuesto al apoyo a las ASADAS. Los operadores de acueductos comunales proveen de agua potable a más de un cuarto de la población del país pero en algunas regiones puede llegar a ser hasta un 40%. De acuerdo con el análisis efectuado por Arias a partir de los datos de 2010, se calcula que el aporte económico de las ASADAS es cercano a los 21.000 millones de colones.⁶ Aunado a ello, y de acuerdo con Rolando Marín, miembro de la Comisión para el Fortalecimiento de Acueductos Comunales, en este sector trabajan cerca de 10.000 personas, de las cuales una gran mayoría lo hacen ad honorem.⁷

ductos y alcantarillados administrados por las comunidades. Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República, pp.20-21.

⁶ Arias, Mario Enrique (2011). Gestión del recurso hídrico y uso del agua, año 2010. **Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010)**, p.14. Ponencias en línea: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias>.

⁷ COFORSA ya presentó un proyecto de ley, Expediente Legislativo N°17914, llamado Ley de Asociaciones Administradoras de Acueductos Comunales. Ver: Arias, Mario Enrique (2011). Gestión del recurso hídrico y

Por otra parte, la gestión del ICAA ha sido fuertemente criticada en los últimos años, tanto por conflictos puntuales por el abastecimiento de agua como por problemas estructurales de la institución. Un informe de la Contraloría analizó la gestión del agua del ICAA en la región Chorotega e identificó numerosos problemas, entre ellos, debilidades en la planificación. La situación del saneamiento también es preocupante para la Contraloría pues los sistemas de alcantarillados en la región están desatendidos y la falta de planificación territorial impide señalar zonas de protección, vulnerabilidad o recarga. Las municipalidades, por lo tanto, carecen de dichos elementos para elaborar los planes reguladores. Además, el informe da cuenta de una descoordinación institucional entre el ICAA, SENARA y MINAET en sus acciones en la región y específicamente indica que

“...se determinaron debilidades en el liderazgo que debe ejercer el AyA en el subsector de agua potable y saneamiento, ya que ese rol ha estado minimizado a lo interno de la institución. Esta situación ha limitado que el AyA cumpla adecuadamente con las demandas de servicio y llegue a consolidarse como el ente rector del agua potable y alcantarillado sanitario, velando por tomar la iniciativa de orientar las políticas públicas de dicho sector y la protección al ambiente.”⁸

Otro problema que se le achaca a prácticamente todos los sistemas de acueductos del país es su poca eficiencia en cuanto la relación entre producción y distribución. En algunos lugares, las cañerías son tan antiguas o tienen tan poco mantenimiento que existen numerosas fugas que provocan enormes pérdidas del preciado líquido. En lugares como Santa Ana y Escazú, donde suele producirse escasez de agua durante el verano, las pérdidas del sistema son de 33% y 44% respectivamente.⁹

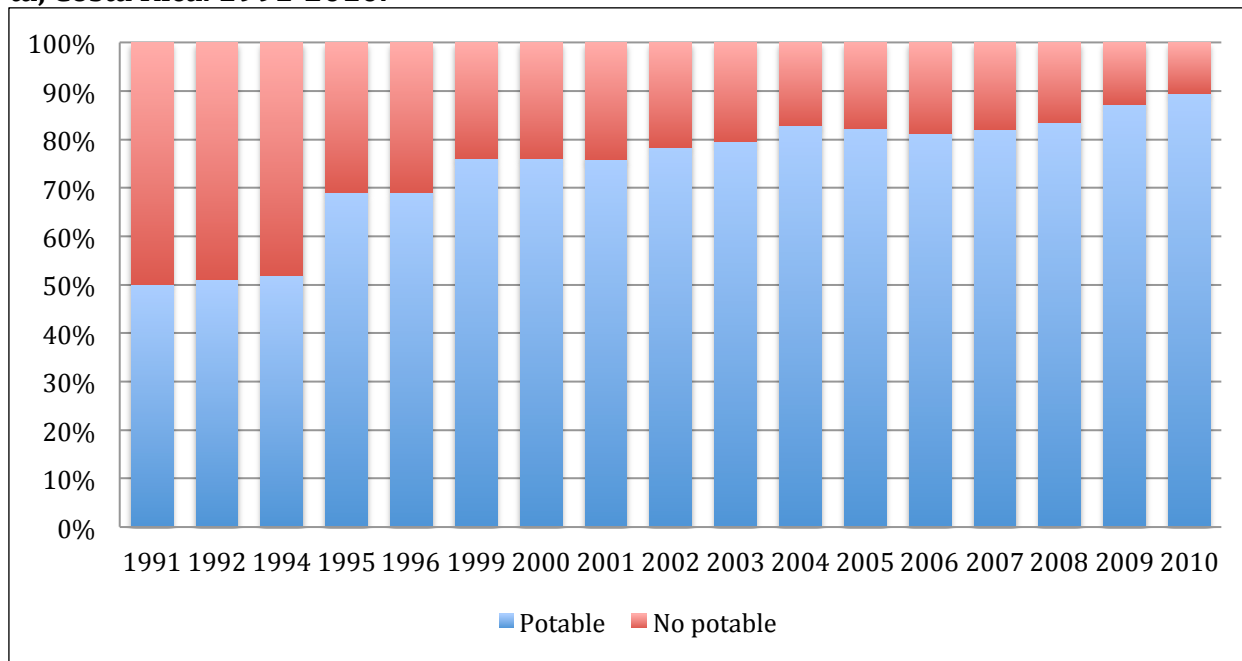
uso del agua, año 2010. **Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010)**. Ponencias en línea: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias>.

⁸ Contraloría General de la República (2008). **Informe DFOE-ED-19-2008. Informe sobre el estudio relativo a la gestión y coordinación del AyA para la atención de la demanda del servicio de acueducto y alcantarillado en la región Chorotega, de cara a la proliferación de proyectos turísticos, inmobiliarios y comerciales en esa zona**. Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República, p.19.

⁹ Arias, Ana Lorena (2010). Situación de potabilización y saneamiento en Costa Rica, p.11. En: **Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010)**. Ponencias en línea: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias>.

A pesar de los problemas señalados, la situación de cobertura de agua potable del país es muy positiva y ha mejorado sustancialmente en las últimas dos décadas. Como lo muestra el gráfico 4.2, en 1991, uno de cada dos costarricenses tomaba agua no potable, mientras que en el año 2010 la cobertura de calidad de agua fue de un 89,5%, la más alta de América Latina.¹⁰

Gráfico 4.2 Evolución de la calidad del agua según porcentaje de población cubierta, Costa Rica. 1991-2010.



Fuente: Mora, Darner; Portuguesez, Felipe; Mata, Ana (2011). **Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica**. Costa Rica: ICAA-LNA. Gráfico 12, sin página.

Otro parámetro interesante a la hora de evaluar el desempeño del conjunto de los operadores de acueductos, se refiere a las metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), referentes a partir de los cuales es posible comparar la situación en 1991, año base, con la meta esperada para el 2015. En el caso de Costa Rica, la meta relacionada con el agua para consumo humano ya fue cumplida. Se alcanzó, específicamente, en el 2009, último año considerado por el reporte oficial, con un 99,9% de cobertura de agua (la meta era 98,7%). La meta de agua potable fijada por los ODM era de un 88% y aunque el reporte no incluye el dato de 2010, ya se había comentado antes que se había

¹⁰ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). **Décimo Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p.179.

alcanzado un 89,5% para ese año. Dichos resultados son sumamente positivos, pero para asegurar su mantenimiento a lo largo del tiempo es necesario un esfuerzo continuo por parte de las autoridades y una voluntad expresa de evitar retrocesos. En materia de saneamiento, la meta de los ODM por lograr un 87,9% de cobertura en saneamiento básico se alcanzó desde el año 2000. Sin embargo, como se verá más adelante, la situación del saneamiento es el tema más delicado en la gestión del agua del país.

Cuadro 4.5: Balance de metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento. 1990-2010.

Metas e indicadores ODM	1991	1995	2000	2005	2009
<i>Meta: Que para el año 2015, 98,7% de la población disponga de agua apta para consumo humano y que a partir del año 2006 al menos 88% de la población tenga acceso a agua de calidad potable.</i>					
Cobertura de agua apta para consumo humano	92%	95%	97,3%	97,5%	99,9%
Población con acceso a agua potable	50%	69%	75,7%	82,2%	87,3%
<i>Meta: reducir a la mitad (respecto a 1990), para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible a saneamiento básico.</i>					
Población en viviendas con servicio sanitario conectado a alcantarillado o tanque séptico ²	75,8% ¹	83,5%	90,6%	95,2%	96,4%

Nota 1: este dato corresponde al año de 1989.

Nota 2: en el año base del indicador un 24,2% de la población carecía de acceso a servicios sanitarios adecuados por lo que la meta para el 2015 era reducir ese porcentaje a un 12,1%; es decir, lograr una cobertura igual o mayor a 87,9%.

Fuente: MIDEPLAN (2010) **Costa Rica: Objetivos de Desarrollo del Milenio. II Informe País 2010**. Costa Rica: MIDEPLAN-Sistema de Naciones Unidas, p.116.

La cobertura de agua potable, sin embargo, no es homogénea en todo el país. El cuadro 4.6 muestra que la situación en la provincia de San José es sumamente positiva, pues un 96,7% de su población está debidamente abastecida con agua potable (1.554.156 personas). Limón, por el contrario, muestra la cobertura más baja del país, con un 86,4% (285.579 personas). Sin embargo, la situación más preocupante parece ser la de la provincia de Alajuela, donde la cobertura es de un 87,2% pero 112.858 personas no reciben agua potable. Esto significa que aproximadamente un cuarto de toda la población que recibe agua no potable se encuentra en la provincia de Alajuela.

Cuadro 4.6 Acceso a agua potable según estimación por provincia, Costa Rica, 2010.

Provincia	Estimación de población provincial abastecida			
	Agua potable		Agua no potable	
	Cantidad	%	Cantidad	%
San José	1.554.156	96,7	69.647	4,3
Alajuela	767.151	87,2	112.858	12,8
Cartago	444.604	90,4	47.448	9,6
Heredia	347.807	90,0	38.765	10,0
Guanacaste	311.622	88,2	41.534	11,8
Puntarenas	384.269	87,5	54.771	12,5
Limón	285.579	86,4	44.830	13,6
Total	4.095.188	90,9	409.853	9,1

Nota 1: Debido a que el Laboratorio Nacional de Aguas no evalúa la calidad del agua de la totalidad de los acueductos del país, realiza una estimación para extrapolar los resultados. Para ello utiliza el promedio nacional de 89,5% de población con acceso a agua potable (evaluado) y con base en ello estima la cantidad de población cuyo servicio no ha sido evaluado. Es posible que los totales cambien de una estimación a otra.

Fuente: Mora, Darner; Portuguesez, Felipe; Mata, Ana (2011). **Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica**. Costa Rica: ICAA-LNA. Gráficos 1 B, 2B, 3B, 4B, 5B, 6B, 7B. Sin página.

Además, existen importantes diferencias en cuanto a la cobertura del servicio de acueducto a nivel cantonal, pues en un extremo se encuentran algunos cantones que tienen 100% de cobertura (San José, Moravia, Tibás, Montes de Oca, Curridabat, San Rafael y San Pablo), y por otro lado cantones con un nivel muy bajo como Talamanca (44,1%), Sarapiquí (46,4%) y Los Chiles (50,5%).¹¹ Algunos cantones reportan el uso de ríos o quebradas como fuente de agua para los hogares (sin acueducto) y de acuerdo con los últimos datos disponibles en ese sentido (Censo del año 2000) Buenos Aires (34,9%) y Dota (26,5%) presentan los peores niveles del país.¹²

¹¹ Los datos de cobertura cantonal corresponden al Censo del año 2000. Ver: Programa de Investigación en Desarrollo Humano Sostenible (Probus) (2010). **Diagnóstico socioeconómico para Costa Rica**. Costa Rica: IMN-PNUD, p.10-3. El análisis se encuentra en: Arias, Ana Lorena (2010). Situación de potabilización y saneamiento en Costa Rica, p.9. En: **Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010)**. Ponencias en línea: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias>.

¹² Programa de Investigación en Desarrollo Humano Sostenible (Probus) (2010). **Diagnóstico socioeconómico para Costa Rica**. Costa Rica: IMN-PNUD, p.3-17.

Una misión de Naciones Unidas en Costa Rica, en el 2009, alertó sobre importantes disparidades en el acceso al agua en zonas urbanas y rurales, así como la ausencia de una política específica que atienda a los grupos más vulnerables, entre ellos los grupos indígenas, los migrantes y las personas que viven en situación de pobreza extrema.¹³ El cuadro 4.7 muestra además algunas diferencias de clase respecto de la tenencia de activos relacionados con el agua. La tenencia de tanques de agua se relaciona con una previsión frente a eventuales desabastecimientos de agua (confiabilidad) o problemas de presión (continuidad) y el cuadro demuestra que los segmentos de clase alta y los medianos empresarios y expertos poseen este tipo de activos a pesar de que usualmente viven en lugares donde el servicio es mejor. Por el contrario, las familias que enfrentan más problemas en el servicio de agua potable, suelen ser aquellas que viven en lugares periféricos asociados con una menor clase social. La tenencia de sistemas de agua caliente, si bien se puede considerar como no indispensable, sí representa un indicador adicional de las desigualdades de clase respecto a la infraestructura asociada a la gestión del agua en los hogares. Aunque en Costa Rica aún no existen datos sobre la materia, en muchos hogares las familias prefieren comprar agua embotellada en recipientes que suelen ser de 20 galones, lo que representa un gasto adicional.

Cuadro 4.7 Tenencia de activos relacionados con el agua en los hogares, por clase social. Costa Rica. 2010.

Activos del hogar	Clase Social %								
	CA	MEE	CI	PP	OA	OI	OS	OT	HI
Tanque para almacenar agua	21,1	18,6	13,5	10,8	13,0	8,2	7,5	6,2	12,7
Sistema de agua caliente para toda la casa	25,2	18,7	7,7	3,6	0,7	1,3	2,5	2,1	6,8

Nota: CA: Clase Alta; MEE: Medianos empresarios y expertos; CI: Clases intermedias; PP: Pequeños propietarios; OA: Obreros agrícolas; OI: Obreros industriales; OS: Obreros en servicios; OT: Otros trabajadores; HI: Hogares inactivos.

Fuente: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). **Décimo Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Costa Rica, p.99.

¹³ Declaración de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento. Visita a Costa Rica, marzo de 2009. Véase: http://www.pnud.or.cr/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=4&Itemid=97&limitstart=115.

De acuerdo con los datos del Laboratorio Nacional de Aguas, en Costa Rica el principal sistema de desinfección del agua es la cloración. Para el año 2010, el 81,8% de la población nacional (3.683.526 personas) consumía agua que había sido previamente clorada, aunque también se utilizan otros métodos para el tratamiento de las aguas de consumo humano como por ejemplo filtros.¹⁴

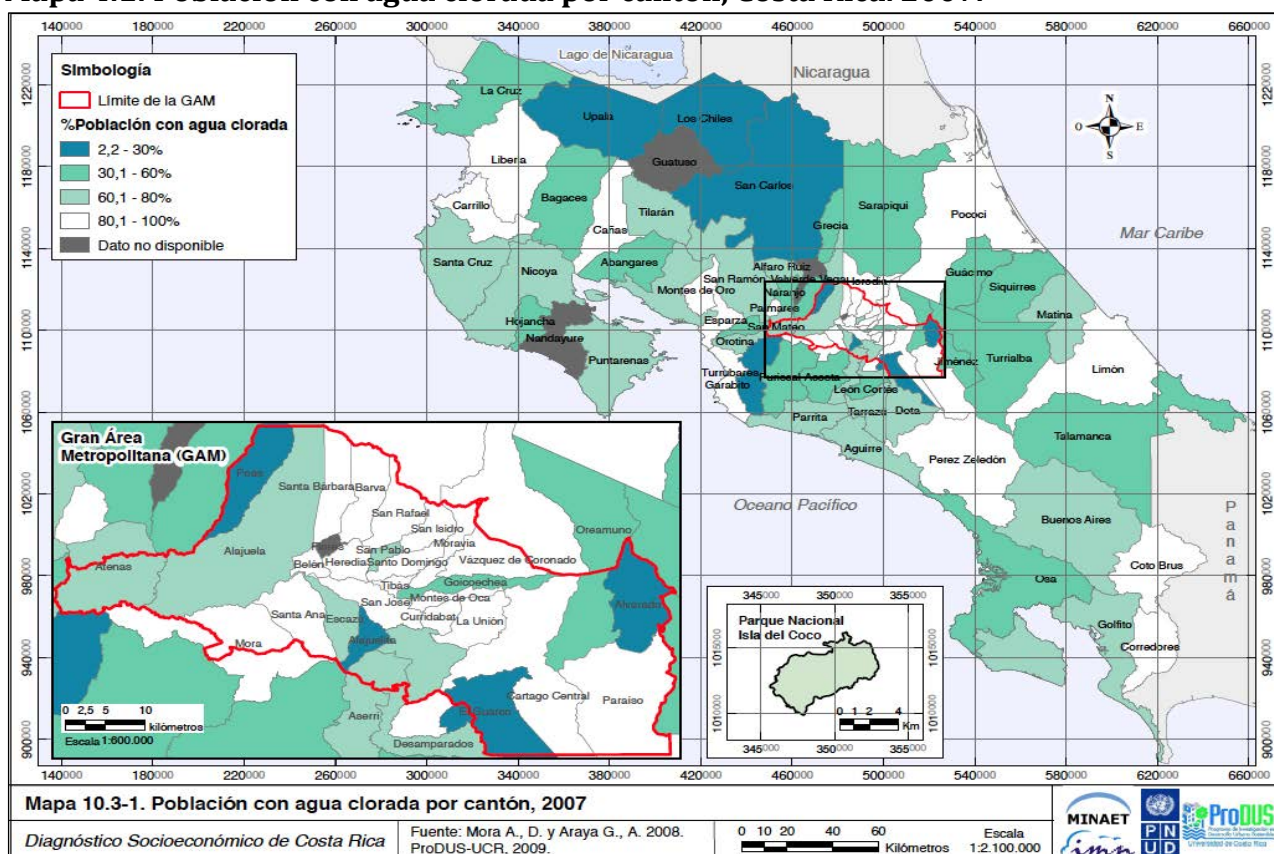
También es pertinente señalar que el esquema de análisis de la calidad del agua utilizado en el país ha sido objeto de críticas pues en la mayoría de los acueductos analizados únicamente se considera los niveles 1 y 2 de calidad del agua y no se realiza evaluación de tercer y cuarto nivel, que incluyen la detección de otras sustancias contaminantes tanto químicas como biológicas.¹⁵ Según el informe de Ana Lorena Arias para el Estado de la Nación “...aún se sigue analizando la potabilidad del agua en función de presencia o ausencia de coliformes pero no se consideran otros peligros aún mayores para la población como la presencia de plaguicidas, trihalometanos, o metales pesados.”¹⁶

El mapa 4.1 muestra la situación de los cantones del país en relación a la cloración del agua, y permite observar la enorme disparidad que existe a lo largo y ancho del país.

¹⁴ Mora, Darner; Portuguese, Felipe; Mata, Ana (2011). **Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica**. ICAA-LNA: Costa Rica. Figura 8b, sin página.

¹⁵ En la nota al pie 85 de este capítulo se analizaron los distintos niveles de evaluación de calidad del agua existentes en Costa Rica. En resumen, el nivel 3 incluye la detección de nitrito, amonio, arsénico, cadmio, cromo, mercurio, níquel, antimonio, selenio y residuos de plaguicidas; el nivel 4, sulfuro de hidrógeno, cianuros, sustancias orgánicas de significado para la salud, desinfectantes y subproductos de la desinfección así como *Siguella* sp, *Salmonella* sp., *Streptococos* fecales, *Vibrio cholerae* 01 toxigénico, *Aeromonas hydrophila*, nemátodos, *Entamoeba histolytica*, *Cryptosporidium*, Virus de Hepatitis A, Enterovirus y cianobacterias tóxicas.

¹⁶ Arias, Ana Lorena (2010). Situación de potabilización y saneamiento en Costa Rica, p.8. En: **Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010)**. Ponencias en línea: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias>.

Mapa 4.1: Población con agua clorada por cantón, Costa Rica. 2007.

Fuente: Programa de Investigación en Desarrollo Humano Sostenible (ProDus) (2010). **Diagnóstico socio-económico para Costa Rica.** Costa Rica: IMN-PNUD. Mapa 10.3-1.

4.1.2 Saneamiento

El riesgo de contaminación de las aguas, tanto subterráneas como superficiales, aumenta debido a la presión que ejercen las actividades humanas sobre el recurso, pero, en particular, se asocia con una mala gestión de los desechos líquidos. Interesa, por lo tanto, analizar con más detalle la gestión del saneamiento y las aguas residuales que se realiza en Costa Rica. El cuadro 4.7 muestra los principales sistemas de disposición de las aguas residuales en el país y permite visualizarlos más detenidamente. En el capítulo 2 se analizaron los problemas históricos de la ciudad de San José para dar algún tipo de solución a una situación que, lejos de resolverse, con el paso del tiempo se ha ido agravando cada vez más. Así por ejemplo, la cobertura de alcantarillado en el país ha disminuido en los últimos 10 años y en el 2010 apenas alcanzó un 24,1%. Por el contrario, la utilización del tanque séptico ha ido aumentando y para el último año registró un 72,3% de cobertura.

Finalmente, el uso de letrinas y defecación al aire libre ha ido disminuyendo, lo que sin duda es un aspecto positivo.

Cuadro 4.8 Evolución de la distribución de sistemas de disposición de aguas residuales, Costa Rica. 2000-2010.

Sistema utilizado (%)	Año										
	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	2010
Alcantarillado	31,0	29,6	29,6	29,5	27,8	26,4	28,5	25,6	25,6	26,0	24,1
Tanque séptico	60,1	62,5	62,5	64,3	66,7	67,8	67,3	70,8	70,7	71,0	72,3
Pozo negro o letrina	7,3	6,3	6,3	4,8	4,3	4,8	3,4	3,0	3,0	2,6	3,1
Defecación al aire libre	1,4	1,1	1,1	0,9	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	N.D.
Otros sistemas	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,3	0,1	0,2	0,2	0,5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Mora, Darner; Portuguesez, Felipe; Mata, Ana (2011). **Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica.** Costa Rica: ICAA-LNA. Cuadro 5, sin página.

A pesar de que muchos especialistas defienden la utilización de tanques sépticos por su bajo costo de construcción y por tratarse de la solución más utilizada, existen otras consideraciones a tener en cuenta; por ejemplo, criterios técnicos que, en su mayor parte, coinciden en señalar la importancia de considerar el tipo de suelo (permeabilidad, geología, etc.) antes de proponer cualquier solución de saneamiento. Pese a ello, la construcción de tanques sépticos en el país se encuentra poco regulada y, como se comentó antes, muchas municipalidades no controlan su diseño y, menos aún, su construcción. Tal como lo señala la especialista Ana Lorena Arias, la construcción de los tanques sépticos en el país es inadecuada pues no toma en cuenta las normas técnicas y puede generar contaminación de las aguas subterráneas: “...los tanques sépticos con sistemas de infiltración no deben utilizarse en zonas de recarga de acuíferos donde se identifique potencial de conta-

minación.”¹⁷ Sin embargo, a menudo se construyen los tanques sépticos cerca de los pozos de abastecimiento de agua potable de las casas, lo cual constituye un riesgo grave en el sentido de que el agua de consumo humano se podría contaminar. Arias también cuestiona la efectividad de este sistema y explica que:

*“...Los tanques sépticos son sistemas de tratamiento primario de baja eficiencia (apenas un 30% o 40% en algunos casos) y la costumbre en el país es complementarlo con una zona de infiltración o drenaje. Se trata de un tratamiento primario de aguas residuales que con esa eficiencia arroja valores de Demanda Bioquímica de Oxígeno del orden de 150 mg/L, aún contiene microorganismos patógenos y mal olor. Esa calidad del agua es la que percola a través del drenaje.”*¹⁸

Los datos del Censo del año 2000 mostraban altos porcentajes de uso de tanque séptico en cantones ubicados en zonas de recarga acuífera, como San Pablo (98,2%), San Rafael (97%) y Belén (98,1%) en la provincia de Heredia, que coinciden con la zona del principal acuífero de la Gran Área Metropolitana.¹⁹

Cuadro 4.9 Distribución de sistemas de disposición de aguas residuales según región, Costa Rica. 2010.

Sistema Utilizado	Región						Total
	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte	
Alcantarillado	35,7%	6,3%	17,5%	3,6%	9,7%	2%	25,6%
Tanque Séptico	63%	80,2%	80,1%	90,6%	82,9%	91,5%	70,9%
Letrina	0,7%	13%	2%	5,4%	6,5%	6,3%	3%
Otro Sistema	0,3%	0,1%	N.D.	N.D.	0,4%	N.D.	0,2%
No tiene	0,2%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,2	0,3%

Fuente: Programa de Investigación en Desarrollo Humano Sostenible (Proodus) (2010). **Diagnóstico socioeconómico para Costa Rica**. Costa Rica: IMN-PNUD. Cuadro 10.4-1.

¹⁷ Arias, Ana Lorena (2010). Situación de potabilización y saneamiento en Costa Rica, p.24. En: **Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010)**. Ponencias en línea: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias>.

¹⁸ *Ibid.*, p.22.

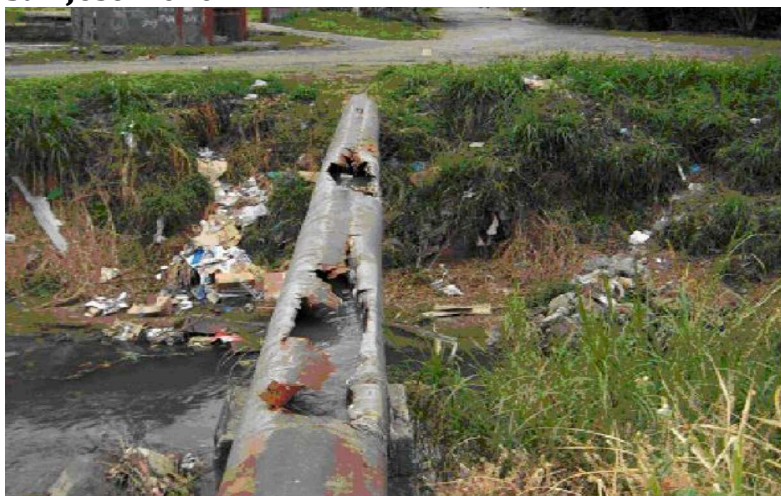
¹⁹ Programa de Investigación en Desarrollo Humano Sostenible (Proodus) (2010). **Diagnóstico socioeconómico para Costa Rica**. IMN-PNUD: Costa Rica, pp.3-23 a 3-26.

El cuadro 4.9 muestra las soluciones de saneamiento por región y cómo estas varían de una zona a otra. Además de las razones técnicas anteriormente discutidas sobre las desventajas del uso masivo de tanques sépticos, este cuadro permite realizar una valoración adicional: el alcantarillado en Costa Rica está presente, sobre todo, en las cuatro ciudades de mayor tamaño del Valle Central y algunas otras ciudades de mediano tamaño del país (región Central y Pacífico Central). Los tanques sépticos se utilizan aún más en regiones periféricas como la Región Brunca y la Huetar Norte, zona que tiene, por cierto, los índices de desarrollo humano más bajos del país. Esto quiere decir que la escasa inversión pública en infraestructura de saneamiento se ha concentrado en las ciudades más ricas del país, dejando sin infraestructura sanitaria a las regiones más pobres. Es preciso señalar, en relación con esto, que cuando en un barrio de alguna ciudad (aun en las ciudades con alcantarillado su cobertura no es completa) o cuando en una zona rural no existe alcantarillado, el costo de construir la solución de saneamiento –tanque séptico en la mayor parte de los casos–, recae sobre el presupuesto familiar. Cuando se trata de viviendas de clase alta, el costo del tanque séptico se diluye en el presupuesto total, pero cuando se trata de las viviendas de familias con menores ingresos, ese mismo costo puede representar una proporción importante del presupuesto familiar. Con base en lo anterior, es posible argumentar que Costa Rica ha seguido una política de saneamiento regresiva e injusta en términos económicos, pues favorece a los sectores económicos más fuertes y perjudica a los más pobres.

El hecho de que cada familia se deba hacer cargo de la solución del saneamiento sin ningún tipo de ayuda o supervisión estatal representa además una especie de privatización del saneamiento. Esto ha ocurrido por el abandono estatal en la materia, lo que ha obligado a los actores privados a buscar una solución por su cuenta y al costo que sea necesario, sin que haya, además, una regulación debidamente clara y establecida. Este es un buen ejemplo de cómo los actores en condiciones de ausencia estatal de regulación buscan una solución particular que resulta perjudicial, no solo para las familias más pobres del país, sino también para el medio ambiente, pues pone en riesgo las aguas subterráneas y la propia salud de las personas, independientemente de su condición social.

El panorama respecto del alcantarillado es igualmente desalentador pues en el 2010 únicamente el 3,6 % de las aguas servidas por medio de alcantarillado (24,5% del total nacional) eran tratadas adecuadamente. El resto (94,4%) va directamente a los ríos sin ningún tipo de tratamiento. A modo de ejemplo, se tiene el caso de los ríos Grande de Tárcos y Reventazón, cuyos caudales reciben las aguas residuales del 70% de la población del país. Se estima, además, que la cuenca del Río Grande de Tárcos es una de las más contaminadas de Centroamérica. En el área de esta cuenca (2.156 km²) habitan más

Figura 4.2: Fotografía del estado del colector río Tiribí, San José. 2010.



Fuente: Unidad Ejecutora JBIC-AyA. En: Contraloría General de la República (2011). **Informe N° DFOE-AE-IF-10-2011.** Costa Rica: Contraloría General de la República, p.3

de dos millones de personas (la mitad de la población del país) de la mayor parte de los cantones de las cuatro provincias de la Gran Área Metropolitana (36 cantones de San José, Cartago, Alajuela y Heredia). Sus aguas reciben el 67% de la carga orgánica del país proveniente de las aguas residuales (42% DQO) y los lodos de tan-

ques sépticos (33% DQO), así como sustancias químicas derivadas de la industria y la producción agropecuaria.²⁰

Las ciudades de Puntarenas, Nicoya, Santa Cruz, Cañas, Liberia y Pérez Zeledón cuentan con plantas de tratamiento de aguas residuales administradas por el ICAA. En el caso de San José y Limón, a pesar de existir alcantarillado, las aguas recolectadas no reciben tratamiento alguno por parte del ICAA. Además, el alcantarillado recoge las aguas residuales y el escurrimiento superficial, por lo que a menudo sufre sobrecargas que provocan inundaciones.²¹

²⁰ Ministerio de Ambiente y Energía. Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Costa Rica. Estudios de Caso: Río Tárcos, Río Tempisque, Río Savegre, Río Banano. Costa Rica: MINAE, pp.6-9.

²¹ Arias, Ana Lorena (2010). Situación de potabilización y saneamiento en Costa Rica, p.15, 16, 18. En: **Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010)**. Ponencias en línea: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias>.

Frente a la problemática generada por el abandono de los sistemas de alcantarillado y la contaminación de los principales ríos de la Gran Área Metropolitana, el ICAA planteó el Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José. Este proyecto pretende recuperar la infraestructura de alcantarillado existente y ampliar su cobertura, de manera que en el 2015 se cubra el 65% (cerca de un millón de personas) de la GAM y en el 2025 se incorporen los demás cantones del Área Metropolitana (un millón seiscientos mil personas). También se planea construir una planta de tratamiento que en su primera etapa (2015) sólo daría tratamiento primario a las aguas residuales, de forma tal que el tratamiento secundario se conseguiría hasta el 2025.²² El proyecto es financiado mediante un préstamo del Banco Japonés para la Cooperación Internacional y fondos del ICAA para un total de \$270 millones en la primera etapa. Un informe reciente de la Contraloría General de la República señaló importantes problemas y atrasos en la ejecución de la obra. El informe denuncia atrasos en los trámites de licitación y en la adjudicación de servidumbres para el sistema de alcantarillado y colectores, así como demoras en el proceso de adjudicación del diseño y construcción de la planta de tratamiento. El avance financiero de la obra se sitúa en un 1,43% al 30 de julio de 2011 y aún no se cuenta con los fondos nacionales de contrapartida.²³

4.1.3 Género, agua y saneamiento

A pesar de tratarse de una materia relativamente poco analizada en la región, esta investigación intentó hacer un acercamiento preliminar sobre el rol y necesidades de hombres y mujeres respecto la provisión de agua potable y saneamiento. Los datos señalan que en aquellos lugares donde no existe provisión de agua por medio de acueductos, las mujeres son mayoritariamente las encargadas de proveer agua al hogar.²⁴ Sin embargo, esta situación en Costa Rica estaría afectando a un porcentaje pequeño de la población dado que el

²² Sitio oficial del proyecto, visitado el 6 de febrero de 2012. En: <http://www.mejoramientoambiental.com/sobre-el-proyecto/contenido-del-proyecto.html>

²³ Contraloría General de la República (2011). **Informe N° DFOE-AE-IF-10-2011. Informe acerca de la razonabilidad del avance del proyecto de mejoramiento ambiental del Área Metropolitana de San José (Alcantarillado Sanitario) financiado con Fondos del Banco Japonés para la Cooperación Internacional.** Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República.

²⁴ Se calcula que en estos casos la provisión de agua, recolección y transporte, es realizada en un 64% por las mujeres, un 7% por niñas, 25% por hombres y 4% niños. Black, Maggie; King, Janet (2009). **The Atlas of Water.** USA: University of California Press, p.46.

país tiene una cobertura del 99,9% en agua para consumo humano. Es importante aclarar, sin embargo, que no se cuenta con investigaciones o datos sobre el 0,1% que queda al margen de la cobertura. Asimismo, es necesario poner atención a lo que ocurre en territorios indígenas donde la situación de cobertura es distinta al resto del país.

Algunos organismos como el Centro Nacional Suizo de Competencia en Investigación (NCCR) Norte-Sur han llamado la atención sobre las necesidades de saneamiento diferenciadas según género.²⁵ En un informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas, se señaló que

“...las niñas suelen abandonar la escuela cuando se inicia su menstruación, ya que esos establecimientos con frecuencia carecen de servicios sanitarios "exclusivos para niñas" u otro tipo de instalaciones adecuadas. Cuando los familiares se enferman con afecciones relacionadas con el saneamiento, las mujeres y las niñas suelen quedarse en casa para cuidarles, por lo que faltan al trabajo y a la escuela.”²⁶

En Costa Rica, la investigación sobre las necesidades de saneamiento según género prácticamente no existe. En el trabajo de revisión y análisis de normativa, leyes y decretos, y oferta programática institucional no se encontró ninguna referencia al tema de género, agua y saneamiento. En la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) no se encontró tampoco ninguna medida concreta sobre este tema.²⁷ Cabe anotar que aunque en la Política Hídrica Nacional se hace una referencia al tema, en el sentido de promover la participación de las mujeres en la gestión del recurso y procurar que los proyectos involucren el tema de forma transversal, no se establecen acciones concretas ni se asignan recursos específicos al te-

²⁵ Se puede consultar el sitio oficial: <http://www.north-south.unibe.ch/content.php/>.

²⁶ Consejo de Derechos Humanos (2009). **Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque**. Asamblea General de las Naciones Unidas A/HRC/12/24, p.18. Consultado el 7 de febrero de 2012 en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-24_S.pdf

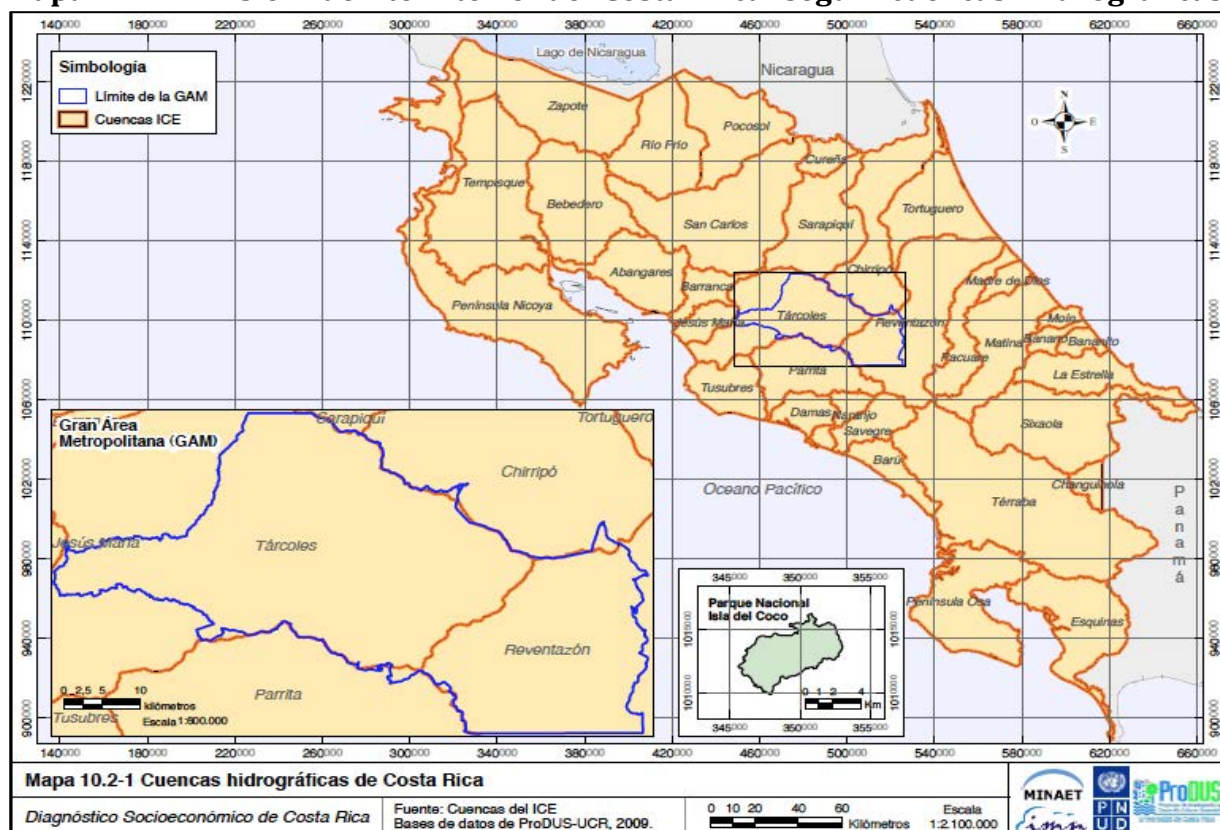
²⁷ Instituto Nacional de las Mujeres (2007). **Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017**. Costa Rica: INAMU.

ma de género.²⁸ Parece entonces que se trata de un tema pendiente y con varias aristas aún por investigar.

4.2 Gestión y protección del recurso hídrico

El territorio de Costa Rica de 51.100 km² se divide en 34 cuencas hidrográficas principales que reciben anualmente 159,9 km³ de lluvia distribuidos en las distintas vertientes del país: 35% en la región Atlántica, 21,4% en el Pacífico Sur, 18% en la región Norte, 14,5% en el Pacífico Norte y 11,1% en el Pacífico Central. Una parte importante del agua se trasladada al aire por evaporación y transpiración, 75 km³ van a los ríos y 37 km³ pasan a recargar los acuíferos del país.²⁹

Mapa 4.2: División del territorio de Costa Rica según cuencas hidrográficas.



Fuente: Programa de Investigación en Desarrollo Humano Sostenible (ProDUS) (2010). **Diagnóstico socioeconómico para Costa Rica**. Costa Rica: IMN-PNUD. Mapa 10.2-1.

²⁸ MINAET (2009). **Política Hídrica Nacional**. Costa Rica: MINAET, p.29.

²⁹ Asociación Mundial para el Agua (GWP-Centroamérica) (2011). **Régimen del recurso hídrico: el caso de Costa Rica**. Costa Rica: GWP, p.11.

Las cuencas del país no tienen grandes extensiones pues el territorio es relativamente angosto y las aguas corren rápidamente desde la cordillera central hacia las costas del Pacífico y el Caribe. Como se puede observar en el mapa 4.2, las cuencas de la región Norte desembocan en el lago de Nicaragua o en el Río San Juan, una cuenca transfronteriza de una enorme complejidad política. Además, el Área Metropolitana de Costa Rica –marcada en azul en el mapa–, se asienta sobre las cuencas del Río Grande de Tárcoles y el Reventazón, zonas en donde se producen los graves problemas de contaminación comentados en la sección anterior.

Cuadro 4.10: Las 34 cuencas hidrográficas de Costa Rica según área (km²) y porcentaje de cobertura del área del país.

Cuenca	Área (km ²)	Cobertura nacional	Cuenca	Área (km ²)	Cobertura nacional
Sixaola	2.336	4,6 %	Península de Nicoya	4.210	8,3 %
Estrella	1.006	1,9 %	Tempisque	3.411	6,7 %
Banano	207	0,4 %	Bebedero	2.054	4,1 %
Bananito	208	0,4 %	Abangares	1.367	2,7 %
Moín	365	0,7 %	Barranca	508	1,0 %
Matina	1.419	2,7 %	Jesús María	361	0,7 %
Madre de Dios	246	0,5 %	Grande de Tárcoles	2.173	4,2 %
Pacuare	886	1,7 %	Tusubres	833	1,6 %
Reventazón	2.956	5,8 %	Parrita	1.276	2,5 %
Tortuguero	1.321	2,6 %	Damas	461	0,9 %
Chirripó	1.399	2,7 %	Naranjo	335	0,6 %
Sarapiquí	2.019	3,9 %	Savegre	597	1,1 %
Cureña	328	0,6 %	Barú	565	1,1 %
San Carlos	3.121	6,1 %	Grande de Térraba	5.084	9,9 %
Pocosol	1.720	3,3 %	Península de Osa	1.972	3,8 %
Río Frío	1.555	3,1 %	Río Esquinas	1.823	3,6 %

Fuente: MINAET (2005). **Diagnóstico. Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Costa Rica.** Costa Rica: MINAET, p.13.

4.2.1 Aguas superficiales

De acuerdo con los datos de la Dirección de Agua del MINAET, en Costa Rica se tiene un volumen total concesionado (legalmente) de 14.901 millones de metros cúbicos, de los cuales el 93,4% para uso hidráulico, 5,9% para uso superficial y 0,7% para aguas subterráneas.³⁰ Los datos sobre los usos de agua están marcados por la incertidumbre de un volumen de agua que se utiliza en el país sin concesión, es decir ilegalmente, y que dificulta estimaciones más precisas. Aunado a ello, las investigaciones sobre las cuencas son costosas y aún no se cuenta con un análisis de su totalidad, de ahí que se opte por utilizar la información disponible hasta ahora. En razón de ello, la estrategia de estudio de las autoridades y centros de investigación ha sido priorizar su enfoque en algunas cuencas de mayor importancia. De esa manera se cuenta con datos de, por ejemplo, las 6 principales cuencas del país, que representan un 71% del volumen total de aguas superficiales concesionadas.

Cuadro 4.11 Tipos de uso -según porcentajes- del agua concesionadas en las 6 principales cuencas de Costa Rica, 2010.

Cuenca	Hidráulica	Consumo humano	Agropecuario	Agroindustria	Industria	Comercio	Riego	Turismo
Bebedero	97,0	0,0	2,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,05
Grande de Tárcoles	92,3	2,5	1,4	0,6	1,3	0,1	1,7	0,16
Reventazón/ Parismina	99,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,01	0,2	0,02
San Carlos	97,8	0,3	0,4	1,0	0,1	0,01	0,3	0,18
Sarapiquí	98,3	0,0	1,3	0,1	0,2	0,01	0,2	0,02
Tempisque	0,0	0,4	49,9	33,4	0,2	0,01	14,7	1,44

Fuente: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). **Décimo Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible., p.179.

³⁰ A partir de los registros de la Dirección de Aguas del MINAET, En: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). **Décimo Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p.179.

El principal uso del agua en Costa Rica está relacionado con la generación hidroeléctrica, que utiliza el 94% del total nacional, seguido por un 3% en agricultura, mientras que el restante 3% se utiliza para consumo humano, turismo, industria y agroindustria.³¹ El principal usuario de las cuencas del país es el Instituto Costarricense de Electricidad, empresas públicas como la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia o la Junta Administrativa de los Servicios Eléctricos de Cartago y las empresas privadas de generación eléctrica. Por otro lado, los usos en agricultura parecen estar más repartidos entre varias empresas, aunque en algunos casos como la cuenca del río Tempisque, el 55% de la explotación del agua es realizada por dos ingenios azucareros (Central Azucarera del Tempisque y El Viejo).³²

El análisis de la situación de usos de agua en las cuencas seleccionadas se facilita cuando se elimina el uso principal (fuerzas hidráulicas) y de esa forma aparece más claramente la distribución de los usos consuntivos en el país. El cuadro 4.12 muestra que las cuencas de Bebedero y Tempisque, ubicadas en la región más seca del país (Pacífico Norte), utilizan la mayor parte del agua en actividades agropecuarias (Bebedero un 81,4% y Tempisque un 49,9%) y de agroindustria (Tempisque un 33,4% y Bebedero 16,9%). Dichas actividades en la región Pacífico Norte (Guanacaste) corresponden principalmente al cultivo de arroz y caña de azúcar y a la producción de carne, que históricamente han tenido una estructura latifundista.³³ Así, en la provincia de Guanacaste, el agua se utiliza de manera desigual para beneficio de unas pocas empresas agropecuarias y agroindustriales y en detrimento del agua potable para la población.³⁴ En otras cuencas del país, la escasez de agua no es tan crítica, la tendencia, sin embargo, se mantiene en zonas como San Car-

³¹ Asociación Mundial para el Agua (GWP-Centroamérica) (2011). **Situación de los recursos hídricos en Centroamérica. Hacia una gestión integrada**. Honduras: GWP-UE-BID, p.73.

³² *Idem.*

³³ Edelman, Marc (1998). **La lógica del latifundio**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Stanford University Press.

³⁴ Alonso Ramírez realizó un análisis histórico de las implicaciones de la gestión del recurso hídrico en la configuración socioproductiva de la provincia de Guanacaste. Observa que el desarrollo agropecuario en esa zona estuvo ligado a la cercanía de las cuencas y luego al Distrito de Riego Arenal Tempisque (DRAT). Las principales actividades económicas que allí se llevan a cabo son la producción ganadera, azucarera y arrocería, cuyo desarrollo requiere importantes cantidades de agua proveída por las cuencas citadas en el cuadro 4.12 y el riego. En los últimos años han proliferado los conflictos por el agua, pues además de la competencia entre uso humano y agropecuario, la provincia ha atestiguado un importante y desordenado crecimiento turístico e inmobiliario. Ver: Ramírez Cover, Alonso (2008). **Análisis de los conflictos socio-ambientales relacionados con el aprovechamiento y la contaminación de los recursos hídricos en Guanacaste (1997-2006)**. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas de la Escuela de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.

los (43,7% agroindustria) y Sarapiquí (71% uso agropecuario). En las cuencas del Reventazón y Grande de Tárcoles los usos están más distribuidos, pero, como se ha indicado a lo largo de este capítulo, se trata de las dos cuencas más sobreexplotadas y contaminadas del país.

Cuadro 4.12 Tipos de uso –según porcentajes– del agua (sin fuerzas hidráulicas) concesionadas en las 6 principales cuencas de Costa Rica, 2010.

Cuenca	Consumo humano	Agropecuario	Agroindustria	Industria	Comercio	Riego	Turismo
Bebedero	0,0	81,4	16,9	0,0	0,0	0,0	1,7
Tempisque	0,4	49,9	33,4	0,2	0,01	14,7	1,44
Grande de Tárcoles	32,2	18,0	7,7	16,7	1,4	21,9	2,1
Reventazón/ Parismina	24,1	12,05	24,1	12,05	1,2	24,1	2,4
San Carlos	13,1	17,5	43,7	4,4	0,4	13,1	7,8
Sarapiquí	0,0	71,0	5,5	10,9	0,5	10,9	1,1

Nota: se calculan los porcentajes de usos de agua sin tomar en cuenta la explotación de las fuerzas hidráulicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). **Décimo Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p.179.

Una vez más, es necesario señalar que el análisis en esta materia se dificulta por la variedad de datos existentes, que varían según los distintos cálculos realizados en cada estudio. Las estimaciones de los cuadros anteriores (4.11 y 4.12), por ejemplo, fueron realizadas por investigadores independientes para el Programa Estado de la Nación. Otro estudio realizado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (INTA) para el MINAET realizó los balances hídricos en 15 cuencas seleccionadas por el Ministerio: Abangares, Barranca, Frío, Grande de Tárcoles, Grande de Térraba, Naranjo, Pacuare, Parrita, Península de Nicoya, Reventazón, San Carlos, Sarapiquí-Chirripó, Savegre, Tempisque y Bebedero. En las conclusiones del informe se admite que los balances hídricos se realizaron a pesar de no contar con información en cantidad y calidad adecuadas, por lo que existe in-

certidumbre en los resultados. El principal problema del estudio yace en que se utilizaron datos desactualizados o supuestos de uso basados en las concesiones legales, a pesar de que dichos datos no necesariamente son reflejo de la realidad.³⁵ Aun con estos problemas, el estudio advierte sobre la crítica situación en las cuencas Lago Arenal, Tempisque-Bebadero, Grande de Tárcoles y Península de Nicoya. Si bien cada una de ellas presenta problemas distintos, la situación de la cuenca del Río Grande de Tárcoles es de las más preocupantes por sus altos niveles de contaminación, ocasionados, como se ha indicado antes, por la concentración de las actividades humanas y la mala disposición de las aguas residuales.

De acuerdo con los datos del Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PNGIRH) del MINAET con base en el informe de INTA, en el 2006, se extrajeron 24,5 km³ de aguas de las diferentes cuencas del país. El uso del agua para generación hidroeléctrica representó el 80%, el uso en agricultura fue de un 16% y el restante 4% se reparte en consumo humano, turismo, industria y agroindustria.³⁶ Si se toma en cuenta los usos consuntivos del agua, que excluyen la generación eléctrica, el principal uso es el riego agrícola, que representa un 66%; luego el uso agropecuario (18%) y agua para consumo humano (9%).

A pesar de las eventuales diferencias en los datos, es claro que todos los estudios señalan los riesgos derivados de la sobreexplotación y contaminación de prácticamente todas las cuencas del país. Frente a esta problemática, diversos organismos internacionales e instituciones nacionales han impulsado en la última década el enfoque de gestión integrada de cuencas.³⁷ En ese sentido, la Red Nacional de Cuencas entiende la gestión por cuencas como aquella que se “...realiza en forma integrada para aprovechar, conservar, proteger y restaurar los recursos naturales y los recursos generados antropogénicamente, con el fin de obtener una producción óptima y sostenible. La gestión por cuenca trata del uso apropiado de estos recursos, en función de la intervención humana y sus necesida-

³⁵ Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (2008). **Elaboración de Balances Hídricos por Cuencas Hidrográficas y Propuesta de Modernización de las Redes de Medición en Costa Rica**. Costa Rica: MINAET, p.144.

³⁶ MINAET (2008). **Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos**. Costa Rica: MINAET-BID, p.35.

³⁷ A nivel internacional destaca la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN (<http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/mesoamerica/>), consultado el 12 de febrero de 2012.

des."³⁸ Para el Programa de Gestión Ambiental Integral, la gestión integrada de cuencas involucra a las comunidades y organismos territorialmente basados en la cuenca en el manejo de los recursos naturales de la misma.³⁹ En la última década se han impulsado bajo este enfoque una serie de esfuerzos para utilizar las cuencas del país como territorio de planificación y mejorar así la gestión del recurso hídrico. Algunas iniciativas como la Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del río Reventazón y el proyecto de Gestión Integrada y Participativa del Recurso Hídrico en la Microcuenca del Río Purires (El Guarco, Cartago) han logrado convocar diversos actores y dar pasos importantes en la gestión de cuencas del país.

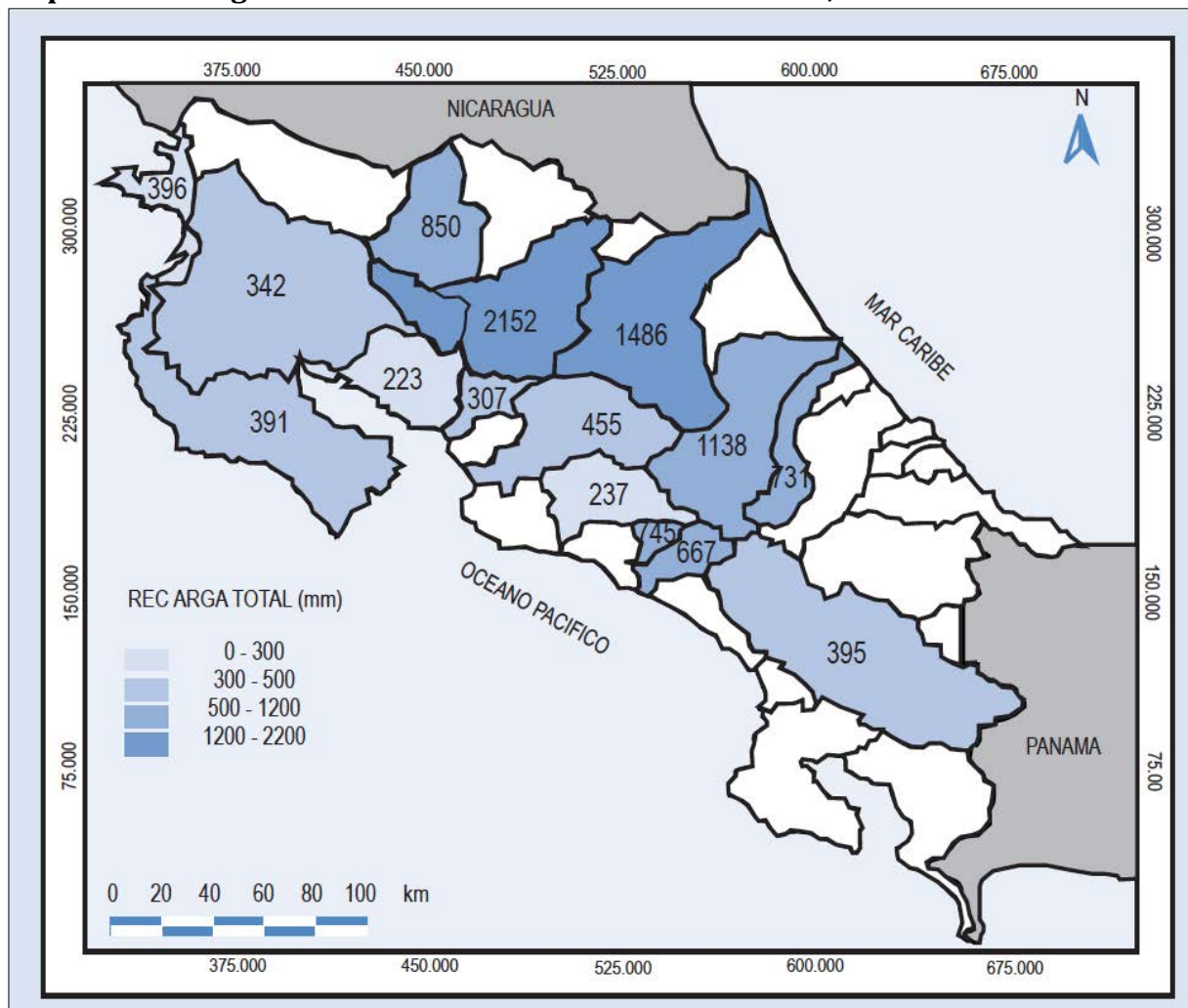
Los esfuerzos de conservación y protección del recurso son sumamente complejos y en muchos casos se requieren acciones en otros ámbitos del quehacer ambiental. Como se demostró en el capítulo anterior, desde el siglo XIX los campesinos del país habían tomando en cuenta la protección de los bosques como un elemento fundamental para proteger sus fuentes de agua. Con el tiempo, dicho criterio fue confirmado por los científicos extranjeros traídos al país en la época liberal. En la actualidad, Costa Rica cuenta con 26% de su territorio bajo diferentes esquemas públicos de protección. Así, las áreas silvestres protegidas son un elemento central del cuidado del medio ambiente del país, aunque en las últimas dos décadas se ha procurado crear mecanismos financieros como incentivo para conseguir la protección de bosques en terrenos privados bajo el esquema de pago por servicios ambientales (PSA). En el 2010, Costa Rica tenía 64.166 hectáreas de bosque privado protegidas bajo este esquema, de los cuales 1.108 corresponden a una categoría de protección relacionada con el recurso hídrico. Además, cerca de 80.000 hectáreas están bajo protección privada en reservas asociadas a organismos de investigación o de gestión comunal.⁴⁰

Todas estas iniciativas tienen que ver con la protección de los cuerpos de agua superficiales pero también intentan atender la necesidad de la recarga anual de las cuencas. El mapa 4.3 muestra esa recarga anual en algunas cuencas del país.

³⁸ Espinoza, Analive (2003). **Red Nacional de Cuencas Hidrográficas de Costa Rica**. Costa Rica: MINAET, p.1.

³⁹ Ver: Programa de Gestión Ambiental Integrada de la Universidad de Costa Rica (<http://www.progai.ucr.ac.cr/>), consultado el 12 de febrero de 2012.

⁴⁰ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). **Décimo Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p.190-192.

Mapa 4.3. Recarga media anual en cuencas seleccionadas, Costa Rica

Fuente: MINAET (2008). **Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos**. MINAET-BID: Costa Rica, p.34.

Sin embargo, los esfuerzos de conservación del recurso hídrico no son similares en todas las regiones del país y son particularmente débiles fuera de las áreas silvestres protegidas. Muestra de ello es que únicamente la mitad de las municipalidades que administran acueductos en el país cuenta con zonas de protección de las fuentes de agua y sólo el 31,8% de esos terrenos está inscrito a nombre de la municipalidad. Además, sólo el 4,5% cuenta con programas educativos sobre el uso y la conservación del agua.⁴¹

En el año 2005, el MINAET lanzó la “Estrategia para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de Costa Rica”. Al final del proceso (2009) se elaboró la Política Hídrica

⁴¹ Instituto de Fomento y Asesoría Municipal-Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2006). **Diagnóstico aplicado a sistemas de acueductos operados por municipalidades**. Costa Rica: IFAM-ICAA.

Nacional, que a partir de los balances hídricos y el PNGIRH, establece la orientación estratégica de la políticas, los principios y ejes transversales.⁴² La PHN establece al MINAET como ente rector del subsector y responsable de la implementación y define los siguientes principios:

- Derecho humano fundamental de acceso al agua potable y saneamiento básico.
- El agua como bien de dominio público.
- Enfoque ecosistémico e integral del manejo del agua.
- Prioridad del uso del agua para consumo humano.
- La cuenca hidrológica como unidad territorial de planificación y gestión.
- Valoración del agua en términos sociales, ambientales y económicos.
- Aprovechamiento sostenible del agua.
- Participación de los actores sociales en la gestión del recurso hídrico.
- Aplicación del principio de quien contamina paga.

Sin embargo, al cierre del período de estudio (2010), esa política pública del agua aún no se ha visto materializada en nueva legislación, programas públicos eficientes y medidas concretas para revertir los problemas señalados antes.

4.2.2 Aguas Subterráneas

La situación en materia de aguas subterráneas es aún más preocupante, pues además de los riesgos de contaminación y sobreexplotación ya señalados se suma la dificultad que supone su investigación y una maraña legal e institucional que tiene a este subsector prácticamente paralizado. El análisis de las competencias, traslapes y recelos institucionales del capítulo 3 demostró las principales carencias del subsector. Paralelo a esta crisis institucional, el cuadro 4.13 muestra una disminución del volumen anual de explotación por medios de pozos. La drástica caída de 55 millones de metros cúbicos en el 2006 a 18 millones de metros cúbicos en el 2010 no tiene una explicación clara. Según el informe del Estado de la Nación, esto puede deberse a la crisis económica que afectó sobre todo al sector construcción y turismo, pero también podría obedecer a mayores restricciones para el otorgamiento de permisos por parte del SENARA. Tampoco se descarta que frente a

⁴² MINAET (2009). **Política Hídrica Nacional**. Costa Rica: MINAET.

las crisis institucionales, muchos usuarios hayan preferido explotar las aguas subterráneas de forma ilegal.⁴³

Cuadro 4.13: Evolución de la explotación de aguas subterráneas por cantidad de pozos, volumen explotado y usos. 2006-2010.

Indicador	2006	2007	2008	2009	2010
Número de pozos legales perforados (acumulado)	12.884	13.742	14.032	14.314	14.476
Volumen anual de explotación por medio de pozos (m ³)	55.382.011	47.112.814	13.565.491	20.942.738	18.384.333
Uso	2006	2007	2008	2009	2010
Doméstico (%)	77,0	24,8	26,7	18,5	37,4
Industrial (%)	6,1	11,0	14,1	27,2	20,8
Turismo (%)	7,4	22,7	19,8	27,9	19,8
Agrícola (%)	9,4	41,4	39,4	26,4	21,9

Fuente: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). **Décimo Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p.170.

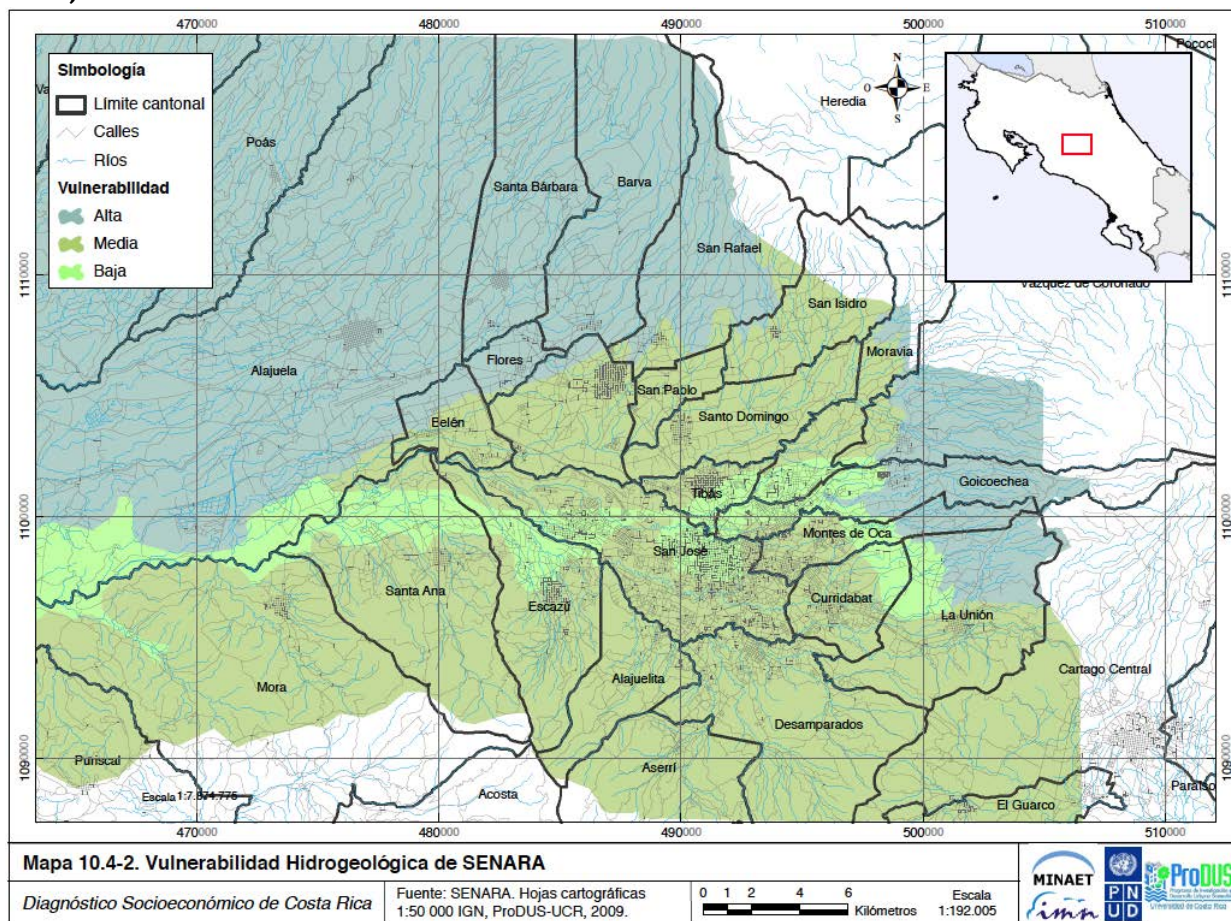
Ante esta incertidumbre, la valoración de los datos resulta riesgosa aunque está claro que los usos parecen estar más repartidos que en el caso de las aguas superficiales. Para el promedio de años del 2006 a 2010, el 36,9% del agua subterránea fue utilizada en usos domésticos, un 27,7% en uso agrícola, 19,5% en turismo y 15,8% en industrial.

El mapa 4.4 muestra la vulnerabilidad hidrogeológica para el Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Este mapa ha generado mucha polémica pues a raíz de la información relacionada con la vulnerabilidad hidrogeológica se pretendió limitar el otorgamiento de más permisos de perforación en las zonas de alta vulnerabilidad, lo que habría limitado el crecimiento económico de esos cantones. De acuerdo con la entrevista realizada al fun-

⁴³ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). **Décimo Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p.170.

cionario de SENARA, Carlos Romero, existen posiciones encontradas tanto dentro de SENARA como de MINAET sobre la mejor forma de proceder en esta materia.⁴⁴

Mapa 4.4: Vulnerabilidad hidrogeológica para la Gran Área Metropolitana. Costa Rica, 2009.



Fuente: Arias, Mario Enrique (2011). Gestión del recurso hídrico y uso del agua, año 2010. **Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011)**. Ponencias en línea: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias>.

La posible contaminación de las aguas subterráneas como consecuencia de las actividades humanas es sin duda uno de los temas más relevantes para la gestión del agua en Costa Rica. Precisamente el mapa 4.4 señala la coincidencia entre las zonas de mayor vulnerabilidad y la presencia de los mantos acuíferos que son vitales para la provisión de agua para más de la mitad de la población de Costa Rica. De acuerdo con Reynolds-Vargas, la contaminación de los mantos acuíferos en el Valle Central de Costa Rica, específicamente

⁴⁴ Carlos Romero, Dirección de Investigación y Gestión del Recurso Hídrico, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento. Entrevista realizada el 28 de noviembre de 2011. San José, Costa Rica

en la subcuenca del Río Virilla, está relacionada con los fertilizantes utilizados en los cultivos de café y la mala disposición de aguas residuales por medio de tanques sépticos.⁴⁵ En una serie de estudios realizados por Reynolds-Vargas y otros investigadores a lo largo de varios años (1988-2004), se determinó que los niveles de concentración de nitratos presentes en los mantos acuíferos del Valle Central de Costa Rica, han ido aumentando conforme se ha pasado de usos agrícolas del suelo a usos urbanos. Esta tendencia se interrumpe para aquellas zonas que cuentan con servicio de alcantarillado y se encuentra una relación entre contaminación por nitratos y disposición de aguas residuales por medio de tanques sépticos. A pesar de que se encuentra contaminación por nitratos atribuibles a uso de agroquímicos –especialmente para el cultivo del café–, los niveles no son tan altos como en aquellas zonas urbanas o semi-urbanas que no cuentan con alcantarillado y utilizan tanques sépticos. Según este estudio “...como resultado de los cambios en el uso del suelo asociados al uso intensivo de sistema de saneamiento en sitio, la contaminación por nitratos continuará aumentando en los mantos acuíferos del Valle Central de Costa Rica.”⁴⁶ De acuerdo con estos autores, si esa tendencia continúa estas aguas subterráneas no podrán ser utilizadas más para el abastecimiento humano.

Pero además de los riesgos señalados por este tipo de estudios, en los últimos 10 años han ocurrido varios accidentes de contaminación química en fuentes de agua potable. Muchos de ellos han estado relacionados con el manejo de los hidrocarburos, tanto en su transporte como en su distribución en las estaciones de servicio. A raíz de estos importantes episodios de contaminación, muchos mantos acuíferos han dejado de ser utilizables para el consumo humano. La situación en El Cairo, Milano y Luisiana de Siquirres (Caribe) es sumamente dramática, pues el abastecimiento de agua potable en dichas comunidades aún se lleva cabo mediante camiones cisternas. De hecho, el conflicto social generado por la disputa con la compañía piñera que se supone es responsable de dicha problemática, persiste aún.⁴⁷ Otro caso destacado fue la contaminación con hidrocarburos del pozo AB-1089 de Belén por tratarse de unas de las principales fuentes de agua para esa zona oeste de Heredia y Alajuela (GAM).

⁴⁵ Entrevista realizada a la investigadora Jenny Reynolds, 31 de mayo de 2011, Montes de Oca, Costa Rica.

⁴⁶ Reynolds-Vargas, Jenny; Fraile-Merino, Julio; Hirata, Ricardo (2006). *Trends in Nitrate Concentrations and Determination of its Origin using Stable Isotopes (¹⁸O and ¹⁵N) in Groundwater in the Western Central Valley, Costa Rica*. In: **Ambio** Vol.35, N°5, August, 2006. Royal Swedish Academy of Sciences: Sweden, pp. 233-234. Traducción propia

⁴⁷ Ver capítulo 5.

Cuadro 4.14 Episodios de contaminación química en fuentes de agua utilizadas por acueductos en Costa Rica, 2001-2010.

Nombre del acueducto	Contaminante	Año
Planta de Guadalupe	Hidrocarburos	2001
Río Quebradas, Pérez Zeledón	Hidrocarburos	2002
Planta los Sitios, Moravia	Hidrocarburos	2003
El Cairo, Milano y Luisiana de Siquirres	Bromacil, diurón y otros	2003-2008
Embalse el Llano, Orosi	Hidrocarburos	2004
Pozo Ab-1089, Belén	Hidrocarburos (Gasolina, Diesel)	2005
Banderillas de Cartago	Nitratos	2005
Fuentes de Moín, Limón	Hidrocarburos	2006
Planta de San Ignacio de Acosta	Hidrocarburos	2007
Veracruz, San Carlos	Terbufos	2008-2009
Tierra Blanca, Cartago	Nitratos	2009
Cañas, Bagaces y el Jobo (La Cruz), Guanacaste	Arsénico	2010

Fuente: Mora, Darner; Portuguese, Felipe; Mata, Ana (2011). **Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica**. Costa Rica: ICAA-LNA. Cuadro 4, sin página.

Otro tema que ha desatado polémica en los últimos años, en materia de manejo y protección del recurso hídrico, ha sido la gestión de las aguas subterráneas en zonas costeras. El auge turístico e inmobiliario del país, sobre todo antes de la crisis del 2009, sometió a los recursos naturales a una mayor presión, especialmente aquellos localizados en las costas. Como se verá en capítulos posteriores, dicho desarrollo generó varios conflictos entre los pobladores de las comunidades costeras y las empresas privadas y/o el gobierno de turno. En efecto, y tal como se demostró a lo largo del capítulo 2 –referido al contexto histórico de la gestión del agua–, en el país los conflictos por el uso del recurso hídrico tienen larga data. Lo que supondría una diferencia en la actualidad, es que el país cuenta con un marco legal más amplio y una institucionalidad más especializada en la materia. Sin em-

bargo, como lo prueba un reciente informe de la Contraloría General de la República, la gestión de las aguas subterráneas en las zonas costeras por parte de las instituciones responsables ha sido muy deficiente.⁴⁸ Cabe indicar que dicho estudio se concentró en las zonas costeras (4 Km. desde el litoral) en las provincias de Guanacaste y Puntarenas, ambas en el Pacífico, donde el recurso del agua es más escaso. Allí, precisamente por la escasez de aguas superficiales, se ha recurrido a la perforación de pozos para aprovechar las aguas subterráneas. La siguiente tabla resume los principales hallazgos y conclusiones del informe.

Tabla 4.3 Principales hallazgos y conclusiones del Informe de la Contraloría General de la República sobre la gestión de las aguas subterráneas en zonas costeras, Costa Rica. 2009.

Conclusiones generales	Hallazgos y resultados específicos	Responsable
Debilidades en el establecimiento de medidas administrativas que restringen el otorgamiento de permisos de perforación de pozos y concesiones para el aprovechamiento de aguas	No existe claridad en el procedimiento de aplicación de medidas administrativas para restringir la perforación de pozos en zonas costeras. Falta priorizar la ejecución de investigaciones científicas en hidrogeología por acuífero. Ausencia de una metodología oficializada y de datos para realizar las investigaciones hidrogeológicas.	SENARA y Departamento de Aguas del MINAET.
Debilidades en el proceso para tramitar permisos para la perforación y la exploración de aguas subterráneas en zonas costeras.	Falta claridad en la intervención del ICAA en el trámite de los permisos de perforación. Falta de fundamentación de las respuestas del SENARA a las audiencias concedidas por el Departamento de Aguas. Deficiencias en la recepción y revisión de los informes técnico geológicos: a) falta de control y seguimiento sobre la entrega en plazo de los informes técnico geológicos. b) Falta de control sobre el contenido y calidad de los datos aportados en los informes técnico geológicos.	SENARA, Departamento de Aguas del MINAET, ICAA.

⁴⁸ Contraloría General de la República (2009) **Informe N° DFOE-PGAA-11-2009. Informe sobre la Gestión Integral de las Aguas Subterráneas en las zonas costeras.** División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República: Costa Rica.

Conclusiones generales	Hallazgos y resultados específicos	Responsable
	<p>c) Falta de control sobre las pruebas de bombeo.</p> <p>d) Débil control acerca del nivel de profundidad permitido.</p> <p>Necesidad de inspecciones físicas sobre las solicitudes para la perforación de pozos aprobadas o denegadas:</p> <p>a) Pozos sin equipamiento, sin infraestructura de protección y sin uso.</p> <p>b) Pozos perforados en sitios diferentes a los autorizados.</p> <p>c) Pozos perforados sin dejar el retiro de ley.</p> <p>d) Pozos con autorización y afectados por drenaje de acuífero que captan.</p> <p>e) Pozos perforados sin permiso.</p>	
Control y seguimiento sobre las concesiones para el aprovechamiento de aguas y el cobro del canon respectivo	<p>Aprovechamiento de aguas subterráneas sin tramitar la respectiva concesión.</p> <p>Falta de cobro del canon de aprovechamiento de aguas (sólo 4% de 884 permisos aprobados).</p> <p>Falta de control sobre las concesiones vencidas.</p>	Departamento de Aguas del MINAET.
Descoordinación de actividades para el control de los pozos administrados tanto por el ICAA como por las ASADAS en las zonas costeras.	<p>Las ASADAS no tramitan permisos para la perforación de pozos ni concesiones para el aprovechamiento del agua.</p> <p>Algunas ASADAS no poseen el Convenio de Delegación necesario para tramitar la concesión para el aprovechamiento de aguas.</p> <p>Deficiencias en la ubicación de los pozos que se utilizan para el abastecimiento poblacional costero.</p> <p>Debilidades en la inscripción de las fuentes de abastecimiento poblacional ante el Departamento de Aguas.</p> <p>Falta de control sobre el funcionamiento de los pozos que administran ASADAS.</p>	Departamento de Aguas del MINAET, SENARA, ICAA, ASADAS.

Fuente: Contraloría General de la República (2009) **Informe N° DFOE-PGAA-11-2009. Informe sobre la Gestión Integral de las Aguas Subterráneas en las zonas costeras.** Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República.

4.3 Balance

A pesar de la existencia de una institucionalidad sólida, los importantes logros en materia ambiental y la riqueza hídrica y biológica del país, las aguas de Costa Rica, tanto las superficiales como las subterráneas, se encuentran altamente contaminadas y sobreexplotadas. La situación se vuelve cada vez más crítica, pues la elasticidad que permite la abundancia de recursos deriva en una especie de conformismo y pasividad institucional. La gestión del recurso hídrico es deficitaria y tiene consecuencias graves para el medio ambiente pero sobre todo para los grupos más vulnerables.

Esta sobreexplotación y contaminación de las aguas superficiales y subterráneas de Costa Rica es producto de factores complejos, entre los cuales destaca el mal manejo de los desechos y las aguas residuales, tanto de parte de los ciudadanos como de parte de las empresas privadas e instituciones públicas. Asimismo, el modelo económico del país es altamente depredador del medio ambiente, al punto de que los frágiles logros en términos de desarrollo ignoran, muy a menudo, el factor ambiental. Todo parece indicar que en un país como Costa Rica el bienestar económico de corto plazo está por encima de la protección de la naturaleza. En efecto, aunque el Estado cuenta con distintas herramientas legales e institucionales para proteger el medio ambiente y el recurso hídrico, es común que los gobiernos de turno sean omisos o permisivos a la hora de ejercer dichos controles, ya sea por una falta de voluntad política o por presiones de los actores económicos. En suma, todo parece indicar que las relaciones de poder en Costa Rica producen un esquema de desprotección del recurso hídrico y con ello ponen en riesgo la disponibilidad futura del agua, necesaria para las actividades productivas y, por supuesto, para la vida misma. Así, el tipo de ejercicio del poder supone un esquema de dominación intergeneracional, pues priva a las generaciones futuras de la satisfacción de sus necesidades. En otras palabras, las decisiones que los costarricenses de hoy están tomando respecto a la gestión del agua, coartan las posibilidades de los ciudadanos de mañana de contar con el preciado recurso.

Por otro lado, es preciso destacar que la cobertura de agua potable alcanza un 89,5% del territorio, porcentaje que ubica a Costa Rica en una posición destacada en América Latina. Pese a ello, las asimetrías del desarrollo nacional también afectan el tema de la cobertura; así pues, diversas zonas del país carecen de acceso a agua potable, situa-

ción que, sin lugar a dudas, se traduce una clara injusticia intra-generacional. Es preciso agregar, en relación con esto, que la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas del país amenaza los niveles actuales de cobertura de agua potable, con lo cual la dominación inter-generacional se presenta, una vez más, como una amenaza latente.

En cuanto al saneamiento, las autoridades nacionales consideran que se trata de un tema resuelto; sin embargo, a la luz de lo investigado en esta tesis doctoral, no parece válido compartir ese optimismo, pues como se demostró en este capítulo, el principal sistema de saneamiento utilizado en el país, el tanque séptico, tiene importantes objeciones técnicas. Aunado a ello, el uso de dicho sistema carece de regulación y control efectivos, lo cual genera consecuencias sumamente negativas para el ambiente y la salud de las personas en general. En relación con esto, es preciso señalar que el saneamiento, en Costa Rica, es implementado por las propias familias según su criterio y condiciones económicas. Esto, debido a que el Estado no ha atendido adecuadamente su responsabilidad legal y constitucional de velar por un ambiente sano y dejado este tema en total abandono. En ese sentido, los argumentos de las limitaciones económicas del Estado para enfrentar el tema del saneamiento se han transformado en una solapada pero efectiva política de privatización del saneamiento. En este esquema privado, las familias más pobres cargan con una factura mayor para resolver el tema del saneamiento, lo que constituye sin duda una clara manifestación de la desigualdad social característica del modelo de desarrollo actual. Además, se constituye en un perverso ejemplo de las nefastas consecuencias de la pretendida autorregulación de los actores, principio base de la gobernanza, pues al actuar por la libre y sin regulación, los actores privados han encontrado una solución que en el largo plazo ha resultado perjudicial para el medio ambiente y para las generaciones futuras. Una vez más, es necesario insistir en que el equilibrio de poder de los actores predominantes ha generado una gestión del saneamiento que no es ni justa ni sostenible en el tiempo.

Al inicio del capítulo se planteó el reto de valorar si es posible catalogar la gestión del agua como democrática. Desde un punto de vista de la democracia tradicional, esta pregunta no tiene sentido, pues la gestión del agua tiene poco que ver con elecciones, partidos políticos o libertades de expresión o asociación. Pero desde el punto de vista de la incipiente democracia ecológica, otras consideraciones son posibles. En este trabajo se defiende la idea de que un ejercicio del poder que provoca dominación y priva, con ello, a

otros actores de la satisfacción de sus necesidades básicas, es incompatible con la democracia ecológica. La gestión del agua en Costa Rica ha servido para mostrar que la situación actual produce injusticias intra-generacionales, pero también inter-generacionales que, sin duda alguna, resultan incompatibles con un concepto de democracia ecológica que atiende a la idea de satisfacer las necesidades básicas de las generaciones actuales y futuras. Una mirada más cercana a los principales actores y contiendas políticas por el agua en Costa Rica permitirá afinar ese juicio, tarea que se abordará con mayor detalle en los siguientes capítulos.

Capítulo 5:

La participación política en la gestión del agua en Costa Rica

“Debemos distinguir entre la retórica de la participación democrática en la gobernabilidad del agua, tal como se refleja en los documentos de las agencias de desarrollo internacional o de los gobiernos, y las formas concretas de construcción de una participación democrática en relación al agua.”

José Esteban Castro¹

“...Llega un momento donde a uno le tocan algo, y uno dice: qué está pasando, esto es demasiado, y fue el tema del agua...”

María Rosa Angulo²

En el capítulo 1 de esta investigación se discutieron los principales elementos teóricos a tener en cuenta para el estudio de la participación política y la gestión de los asuntos públicos. A partir de eso, en este capítulo se pretende identificar las principales formas de participación política en la gestión del agua en la última década (2000-2010).

Antes de entrar en materia, es necesario recordar que en este trabajo se utiliza una visión amplia del concepto de participación ciudadana, perspectiva que, lógicamente, incluye los actos relacionados con los procesos electorales, cargos de elección popular y partidos políticos, pero que también los trasciende.³ Aunque formalmente la participación requiere del concurso de ciudadanos de pleno derecho en su país de origen, el presente análisis amplía ese ángulo de mira y toma en consideración a todas las personas pertenecientes a una comunidad histórica (espacio-tiempo) como sujetos de la

¹ José Esteban Castro (2009). *Apuntes sobre el proceso de mercantilización del agua: un examen de la privatización en perspectiva histórica*. En: Jaume Delclòs (coord.) (2009). **Agua, un derecho y no una mercancía**. Barcelona: Icaria Editorial, p.43

² Entrevista realizada a María Rosa Angulo, dirigente comunal y miembro de la Asociación de Vecinos de Lorena de San Cruz. Parque de Santa Cruz, 8 de julio de 2010, 11:30 a.m.

³ Montero, José Ramón; Font, Joan; Torcal, Mariano (2006). *“Ciudadanos, asociaciones y activistas.”*, p.30. En: **Ciudadanos, asociaciones y participación en España**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

participación.⁴ La participación, desde esta perspectiva, refiere a la acción de los sujetos a través de un conjunto de actividades enmarcadas –social, discursiva y materialmente– dentro de sus repertorios de acción conocidos. Esas acciones tienen por objeto la reconfiguración simbólica de los comportamientos y metas colectivas y la influencia –directa o indirecta– sobre la gestión de los asuntos comunes.⁵

De acuerdo con lo anterior, el concepto de gestión es de suma importancia para el desarrollo empírico de este capítulo. Es preciso recordar que en el capítulo 1 la gestión fue definida como el conjunto de arreglos y acciones que se llevan a cabo para conseguir ciertos objetivos de interés para un grupo de personas, una comunidad y/o una sociedad. En el caso de los recursos naturales, esos objetivos de interés social tienen una dimensión temporal dinámica y pueden abarcar incluso a generaciones que aún están por venir, lo cual se ha conceptualizado como la representación intergeneracional del interés.⁶

Así, las formas de participación política en la gestión del agua identificadas en este trabajo, dan cuenta del conjunto de actividades –arreglos formales y acciones informales– que realizaron los habitantes del país entre 2000-2010 para incidir en la forma en que se definieron y persiguieron intereses relacionados con la provisión del agua potable, el saneamiento y la protección del recurso hídrico. Al hacerlo, los participantes echaron mano de sus repertorios de acción conocidos, pero al mismo tiempo reconfiguraron simbólicamente los discursos, comportamientos y metas colectivas sobre el agua en el país.

El estudio de Vargas Cullel sobre modos de participación política (a partir de la clasificación de Verba), entendida como los tipos de intervención en la vida política, distingue 6 modos de participación en función de la combinación de dos criterios: la participación en procesos electorales y la participación comunal.⁷ Los datos de participación son extraídos del Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública de la

⁴ Ver capítulo 1 a partir de: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001). **Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia**. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

⁵ La definición de participación política desarrollada en el capítulo 1 es la siguiente: el conjunto de repertorios de acción que realizan las personas y los grupos organizados pertenecientes a una comunidad histórica para expresarse sobre los comportamientos y metas colectivas e influir sobre la gestión que de los mismos realizan las instituciones políticas.

⁶ Ver capítulo 1 a partir de: Proyecto Estado de la Nación (2000). Sexto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

⁷ Jorge Vargas Cullel (2009). **Modos de participación social y política en Costa Rica**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Universidad de Vanderbilt (Latin American Public Opinion Project LAPOP) y se muestran en la Tabla 5.1 a manera de ilustración.⁸

Tabla 5.1. Modos de participación social y política en Costa Rica. 2008.

	Participación electoral		
Participación Comunal	1. Activistas comunales que no votan: 17,2%	2. Activistas comunales que votan: 18%	3. Activistas comunales y electorales (votan) 16.3%
	4. No hace nada: 13,9%	5. Solo vota: 19,7%	6. Votantes y activistas electorales: 9,5%

Fuente: Elaboración propia (Alpizar, 2012) a partir de: Jorge Vargas Cullel (2009). **Modos de participación social y política en Costa Rica.** Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Las formas de participación política analizadas en este trabajo se encontrarían dentro del universo de participación de los modos 1, 2, 3 y 6, señalados por Vargas, y que de acuerdo a los datos de LAPOP de 2008 corresponden al 61% de la nivel de participación en el país. Lógicamente, no todo ese porcentaje de personas se dedica a actividades comunales relacionadas únicamente con el agua, pero, como se verá más adelante, la participación para la gestión del agua ocupa un vigoroso lugar en la asociatividad del país.

5.1 Formas de participación en la gestión del agua en Costa Rica

En esta investigación se han identificado cuatro formas distintas de participación política en la gestión del agua en Costa Rica en la última década, clasificadas en función del objeto de la acción política:

1. participación para la provisión del agua potable (y saneamiento).
2. participación para la protección del recurso hídrico.
3. participación y contienda política como respuesta a los agravios en la gestión del agua.
4. participación y contienda política para la reforma del marco legal.

Para identificarlas y analizarlas se utilizaron varias estrategias metodológicas. Las formas 1 y 2 fueron identificadas por medio del análisis de informes de organismos na-

⁸ Se puede consultar el sitio oficial del proyecto en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

cionales e internacionales, instituciones públicas, entrevistas con especialistas así como visitas de campo a distintas regiones del país. Este trabajo de campo se realizó entre mayo y julio de 2010 en los cantones de Pérez Zeledón y Acosta (San José), Buenos Aires (Puntarenas), Hojancha y Santa Cruz (Guanacaste) y en julio de 2012 en la zona de Grecia (Alajuela). El análisis se basa en las fuentes consultadas y el trabajo de campo, sin embargo también se reseñan casos específicos que sirven como ejemplo de esos dos tipos de participación (agua potable y protección del recurso).

Para la identificación y análisis de la participación y la protesta como respuesta a los agravios en la gestión del agua (forma 3), se siguió una estrategia distinta. En primer instancia, se utilizó la base de datos de acciones colectivas elaborada por el Programa Estado de la Nación como primera fuente de información.⁹ Esa base recoge las acciones colectivas aparecidas en los periódicos *La Nación*, *La Extra* y el *Semanario Universidad* en un período de tiempo determinado. Luego se escogieron las variables que ayudarían a identificar aquellas acciones colectivas relacionadas con cualquier ámbito de la gestión del agua. La aplicación de esas variables como filtros permitió contar con una selección más reducida de casos que podrían estar relacionadas con acciones colectivas por la gestión del agua, en el período definido para ese efecto (2000-2010). Posteriormente se verificaron las noticias de los tres periódicos señalados, con el fin de corroborar que las acciones colectivas filtradas estaban efectivamente relacionadas con la gestión del agua. Esto permitió la construcción de una base de datos con las acciones colectivas relacionadas con la gestión del agua.¹⁰ Dicha base de datos permitió, a su vez, realizar un análisis de las principales tendencias y características de las contiendas políticas y la forma de participación ciudadana que se expresa como descontento y sentimientos de agravio por la gestión del agua.

Finalmente, con base en toda la información recopilada, se eligió la participación y la contienda por la reforma legal como el caso de estudio más relevante en el período. La explicación de su abordaje metodológico y el análisis del proceso, que en este caso va de 1996-2010, se realizará con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

⁹ Se agradece enormemente la colaboración del personal del Programa Estado de la Nación con esta investigación. Especialmente se debe mencionar a Jorge Vargas Cullel, Steffan Gómez y Pablo Ramírez por el apoyo en la construcción de la base de datos de las acciones colectivas relacionadas con la gestión del agua.

¹⁰ Se elaboró un manual de la base de datos que explica todas las decisiones metodológicas necesarias para su construcción. Esa base se encuentra disponible en:
<https://www.dropbox.com/sh/ealy26cqwgap47/TbBavOxtzA?m>

Aclarado lo anterior, se procede entonces a analizar las tres primeras formas de participación en la gestión del agua en Costa Rica.

5.1.1 Acueductos comunales: participación ciudadana para la provisión del agua potable

El Programa de Acueductos Rurales del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados se inició en 1966, con el objetivo de extender el servicio de acueductos a aquellas comunidades más alejadas de los centros de población. Sin embargo, como se analizó en el capítulo 2, la participación de los habitantes de esas comunidades fue vista de forma instrumental, pues su mano de obra servía para abaratar los costos de construcción. Pese a ello, el proceso de construcción con participación comunal y la administración local de los acueductos fue consolidando fuertes vínculos comunitarios y propiciando el empoderamiento vecinal sobre el servicio de agua. La urgencia cotidiana de contar con agua para las necesidades básicas cimentó la estrecha relación entre la existencia de una apropiada provisión de agua potable y la sensación de bienestar en las comunidades. Cabe destacar que esta figura de la gestión comunal del agua potable es común en toda Centroamérica desde la década de 1970 y es utilizada en otros lugares de América Latina.¹¹

En el capítulo 4 se explicó que las Asociaciones Administrados de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS) o los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR) juegan un papel fundamental en la provisión del servicio de agua potable para más de una cuarto de la población, sobre todo en regiones rurales, pobres y/o alejadas de las ciudades más importantes del país. El principal elemento de esta forma de gestión es la participación de los habitantes de una comunidad en la solución de sus problemas de desarrollo. No obstante su innegable importancia, los datos sobre la cantidad de acueductos comunales existentes en Costa Rica no son completamente certeros. Según una estimación del ICAA, en el 2011 existían cerca de 1500 Comités Administradores de los Acueductos Rurales (CAAR) y Asociaciones y Asociaciones Administradoras de Siste-

¹¹ Ver: Red Centroamericana de Acción del Agua (FANCA) (2006). **Las Juntas de Agua en Centroamérica. Valoración de la Gestión Local del Recurso Hídrico. Estudio comparado.** Centroamérica: FANCA. También: Universidad Central de Venezuela. **Revista Cuadernos del CENDES.** Año 22, N° 59. Mayo-agosto 2005.

mas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS).¹² Se debe recordar que según el Decreto Ejecutivo de 2005, todos los acueductos comunales deben operar bajo un convenio de delegación,¹³ Sin embargo, lo anterior no ha ocurrido y, como se pudo comprobar en el trabajo de campo, muchos acueductos carecen de convenio de delegación y operan en la informalidad.¹⁴ Así por ejemplo, el Laboratorio Nacional de Aguas (LNA), que pertenece al ICAA, estimó en el 2010 la existencia de 1890 acueductos comunales que daban cobertura al 29,5% de la población nacional.¹⁵ Según datos del mismo LNA, el porcentaje de agua de calidad potable abastecida por acueductos comunales ha pasado de un 51% en el 2000 a un 71,6% en el 2010, lo que explica en buena medida el aumento en la cobertura nacional.¹⁶ Los acueductos comunales están distribuidos por todas las regiones del país, aunque tienen mayor presencia en la región Chorotega, Metropolitana y Brunca.¹⁷

En las visitas de campo fue posible comprobar la tensa relación que existe entre las personas que administran localmente los acueductos y el ICAA. En concreto, existen fuertes reclamos sobre falta de apoyo técnico, el abandono institucional y la desidia del ICAA en esta materia. De hecho, muchos señalamientos de este tipo habían quedado plasmados en un informe de la Contraloría General de la República desde el 2004, documento que, además, llamó la atención sobre el enorme vacío existente en el ICAA y los sistemas de acueductos comunales en lo que respecta el manejo de las aguas negras y residuales.¹⁸ El saneamiento a nivel comunal es una gran tarea pendiente para el país, ya que

¹² Reporte de la Subgerencia de Gestión de Sistemas Comunales-Evaluación y Mejoramiento de la Gestión Información Administrativa. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2011).

¹³ Poder Ejecutivo (2005). **Decreto Ejecutivo No.32529 Reglamento de Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales**. Febrero de 2005. Costa Rica.

¹⁴ Una resolución de la Sala Constitucional (2007-08217) advirtió sobre este vacío legal y obligó al ICAA a poner en orden ese sector. En el 2007, el ICAA encontró que el 60% de los acueductos comunales operaban sin convenio de delegación. Muchos acueductos comunales tampoco tienen al día sus permisos de aprovechamiento ante el MINAE.

¹⁵ Ver cuadro 4.1, capítulo 4. Con base en: Fuente: Mora, Darner; Portuguesez, Felipe; Mata, Ana (2011). **Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica**. Costa Rica: ICAA-LNA. Cuadro 1, sin página.

¹⁶ Ver gráfico 4.1, capítulo 4. Con base en: Fuente: Fuente: Mora, Darner; Portuguesez, Felipe; Mata, Ana (2011). **Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica**. Costa Rica: ICAA-LNA. Gráfico 11, sin página.

¹⁷ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2007). **Estado de los acueductos rurales**. Costa Rica: ICAA.

¹⁸ Contraloría General de la República (2004). **Informe N° DFOE-PR-17-2004. Informe de un estudio realizado en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados AyA sobre los sistemas de acueductos y alcantarillados administrados por las comunidades**. Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República.

por ahora este tema se ha resuelto por medio de tanques sépticos y/o la disposición directa de las aguas residuales en ríos y quebradas cercanas.

A pesar de que existen problemas con el ICAA en cuanto a los convenios de delegación, la mayor parte de los acueductos comunales opera bajo el amparo de la Ley de Asociaciones (Nº218). Esta Ley, promulgada en 1939, regula el funcionamiento de las asociaciones que no tienen por objeto el lucro y ha sido la base legal para el desarrollo asociativo del país. Obliga, además, a cada organización a contar con un Estatuto, en el cual deben estar claramente establecidos los fines, las modalidades de afiliación, los recursos y los órganos de la asociación. La Ley 218 establece que la Asociación debe contar con una junta directiva (Presidente, Secretario, Tesorero, Fiscal) y una asamblea general de asociados. La junta directiva debe rendir cuentas anualmente a la Asamblea sobre su accionar y los cargos son electos precisamente por medio de votaciones en las asambleas.¹⁹ Esta estructura organizativa es de suma importancia para la vida democrática de las comunidades, pues a lo largo de los años los vecinos han estado acostumbrados a participar en juntas directivas y en sesiones de las asambleas generales, donde el uso de la palabra es libre y las votaciones comunes. De hecho, es interesante destacar que parece existir una relación entre mayores niveles de asociatividad y menores niveles de desarrollo. Esto, que contradice buena parte de la literatura existente sobre capital social, parece ser consecuencia de las estrategias comunales de organización e incidencia política como formas de lucha contra la exclusión. Si bien dicha relación no ha sido suficiente estudiada, el trabajo de campo parece sugerir que la construcción de ciudadanía en Costa Rica está vinculada con la participación en acueductos comunales y otras organizaciones similares que buscan el desarrollo de las comunidades.

De hecho, según Rolando Marín, cerca de 10.000 personas trabajan *ad honorem* en las juntas directivas de los acueductos comunales del país.²⁰ Este cálculo se basa en la estimación de 5 o 6 personas por acueducto, multiplicado por los 1800-2000 acueductos comunales del país. Estas personas son electas anualmente por las respectivas asambleas,

¹⁹ Asamblea Legislativa (1939). **Ley Nº218 de Asociaciones**. Costa Rica.

²⁰ Rolando Marín, Presidente de Unión de Asociaciones Griegas por el Ambiente y la Salud (UNAGUAS) y líder de la Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunales (COFORSA). Entrevista realizada el 4 de julio de 2012 en la sede de UNAGUAS, Grecia, Alajuela. UNAGUAS es una organización de segundo nivel que agrupa 14 acueductos comunales del cantón de Grecia, que en total abastecen a cerca de 30.000 personas. El objetivo de UNAGUAS es unir esfuerzos en beneficio de los acueductos comunales y la protección del recurso hídrico. UNAGUAS funge, además, como líder en la capacitación de los encargados de acueductos comunales y en las reivindicaciones del sector.

de forma tal que se trata de un proceso democrático que ocurre regularmente en las comunidades. También se ha estimado que estas organizaciones realizan un aporte económico de cerca de 21.000 millones de colones (cerca de 42 millones de dólares).²¹

La incertidumbre sobre la cantidad real de acueductos comunales en el país representa también una limitación para realizar una investigación exhaustiva o una selección de casos no intencionada. Por ello, en esta investigación se presenta una experiencia de gestión comunal de acueductos que puede ilustrar las particularidades de estas organizaciones y esta forma de participación política. La selección del caso se realizó con base en entrevistas y análisis de informes de otras organizaciones que han documentado este tipo de experiencias.²²

La Asociación de Usuarios del Acueducto de Oratorio, Buenos Aires, Concepción y parte alta de los Reyes de Daniel Flores, Pérez Zeledón

Esta Asociación se ubica en el cantón de Pérez Zeledón, en la parte sur de la provincia de San José. La organización funciona como Asociación Administrativa de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados (ASADA) desde hace 8 años y cubre una población cercana a 2.000 personas.²³ Como lo establece la Ley de Asociaciones, la organización cuenta con una junta directiva y una asamblea general, compuesta por cerca de 120 personas (23 hombres y 97 mujeres). No todos los usuarios del acueducto son asociados pues para eso se debe solicitar formalmente la membresía y pagar una cuota anual de 1000 colones (cerca de \$2). Salvo alguna situación especial que amerite la convocatoria a una sesión extraordinaria, la asamblea se reúne una vez al año y se discuten los principales logros y retos del acueducto. En el momento de la visita realizada, la ASADA contaba con cuatro funcionarios pagados, de los cuales ninguno ha completado la educación secundaria y cuya formación es autodidacta. Los salarios de los funcionarios son pagados con los ingresos generados por el servicio de agua. La tarifa es fijada por la ARESEP y la ASADA no tie-

²¹ Arias, Mario Enrique (2011). Gestión del recurso hídrico y uso del agua, año 2010. **Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010)**, p.14. Ponencias en línea: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias>.

²² Eduardo Mata, coordinador del Programa de Pequeñas Donaciones Costa Rica. Entrevistada realizada en junio de 2010, San José, Costa Rica. Véase también: CEDARENA (2008). **Protegiendo hoy el agua del mañana. Experiencias comunales exitosas**. San José: CEDARENA.

²³ Visita de campo y entrevista realizada a Éldo Arias y José Delfín Duarte, secretario y presidente de la Asada Asociación de Usuarios del Acueducto de Oratorio, Buenos Aires, Concepción y parte alta de los Reyes de Daniel Flores, Pérez Zeledón, en Aguas Buenas de Platanares de Pérez Zeledón. 25 de junio de 2010.

ne ninguna injerencia en ello pues las solicitudes de fijación tarifaria las debe realizar el ICAA.

Una de las claves de esta ASADA ha sido su buena relación con distintas instituciones públicas como el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). La relación de esta ASADA con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) ha sido privilegiada, pues dicha entidad les ha brindado apoyo en la construcción de sus oficinas y tanques de almacenamiento (fotografía 1 y 2).

Figura 5.1: Fotografía de los tanques de almacenamiento del acueducto comunal, Pérez Zeledón, Costa Rica (Alpízar, 2010).



Según la entrevista realizada, la clave de esta relación con el ICAA ha sido la cercanía de la ASADA con un político de alto nivel del gobierno 2002-2006, que intercedió a favor de la organización para lograr la construcción de estas instalaciones. A pesar de que los partidos políticos no tienen injerencia directa en la administración de los acueductos comunales, este caso ilustra cómo las relaciones clientelares entre dirigentes partidarios y líderes comunales redundan en el favorecimiento de las organizaciones alineadas con el partido político que esté en el poder. En este sentido, la cercanía de los dirigentes comunales con diputados, alcaldes o figuras destacadas de algún partido con presencia en la Asamblea Legislativa, Ministerios e instituciones públicas y con acceso a recursos públicos, es una de las variables que distinguen el nivel de desarrollo, o en su defecto, de abandono de los acueductos comunales. En este caso, los partidos políticos sirven como facilitadores o incluso guardianes del acceso comunal a los recursos públicos, mientras que los líderes comunales les aseguran a esos partidos la presencia y organización comunal necesaria para las disputas electorales.

Esta Asociación tiene una característica común a otras observadas en distintos lugares del país, pues los diversos problemas ambientales como la deforestación, contaminación de aguas, degradación de suelos y la pérdida de biodiversidad han afectado el su-

ministro del líquido que abastece al acueducto. Frente a esto, y en concordancia con lo analizado en el capítulo 2 sobre los discursos proto-conservacionistas y el ecologismo de los pobres, los líderes locales y campesinos han entendido la importancia de que la ASADA trascienda sus labores de provisión de agua potable y trabaje en la conservación de la naturaleza y las fuentes de agua. En este caso particular se han realizado esfuerzos por

Figura 5.2: Fotografía de las oficinas de la ASADA Concepción, Pérez Zeledón, Costa Rica (Alpízar, 2010).



restaurar las nacientes del Río Platanares de Pérez Zeledón y proteger la cuenca y sus afluentes, que estaban siendo amenazadas por las actividades agropecuarias realizadas aguas arriba. La ASADA procuró la incorporación de los finqueros dedicados a la ganadería en los esfuerzos de conservación para evitar que los desechos del ganado contaminasen las fuentes de agua de la comunidad. Así, en la visita de campo realizada se pudo comprobar que los extensos pastizales, adyacentes al cauce del río Platanares, ahora están protegidos del paso del ganado y poco a poco empiezan a recuperar su cobertura boscosa. Este es un excelente ejemplo de cómo la participación ciudadana en un ámbito de gestión extiende sus beneficios a otras áreas del bienestar comunal y ambiental.

Precisamente en ese sentido, es posible comprobar un importante cambio discursivo en los campesinos entrevistados. Según los relatos, ellos mismos se dedicaron a “*volcar montaña*” en los años de 1960 y 1970 hasta que entendieron los problemas asociados a la deforestación, principalmente la escasez de agua. Esta asociación entre deforestación y escasez de agua ya había sido rastreada desde el siglo XIX como parte fundamental del discurso proto-conservacionista en Costa Rica.

Otro elemento fundamental en relación con los discursos sobre el agua y la construcción de ciudadanía fue también verificado en el trabajo de campo. Según el líder de la organización, en épocas pasadas las mujeres debían ir al río a lavar su ropa y traer el agua para el consumo diario, lo que se dificultaba aún más en verano por la disminución en la cantidad de líquido. Fue precisamente esa carencia, la insatisfacción de una necesidad humana básica, lo que motivó a la comunidad a organizarse para trabajar en pro de la

construcción del acueducto. Ese trabajo comunal es entendido de forma política por sus líderes pues, en sus propias palabras, “...*hacen cosas para ser más grandes*” y afirman que “...*hay que entender la diferencia entre la politiquería y la política para la comunidad...pues esa es la política que va a quedar, los proyectos para la comunidad.*”²⁴

5.1.2 De los discursos conservacionistas a la acción comunal: participación ciudadana para la protección del recurso hídrico

Esta lógica organizativa y de participación política se ha trasladado también, en las últimas décadas, al ámbito de la protección ambiental, de forma tal que cada vez más comunidades y organizaciones locales se involucran en la protección de los recursos naturales. En Costa Rica no existe una base de datos exhaustiva de todas las iniciativas de este tipo y en muchos casos los grupos ni siquiera están legalmente constituidos, lo que dificulta aún más su identificación. Frente a esa limitante se recurrió, como fuente de información para un primer mapeo, a una organización de cooperación internacional que tiene amplia experiencia en este tema y ha sido pionera en el apoyo a este tipo de esfuerzos.²⁵ A partir de los proyectos financiados por esta organización se identificaron 37 organizaciones comunales que en algún momento han llevado a cabo proyectos relacionados con la protección del recurso hídrico. Una vez identificadas, se procedió a revisar su trayectoria. Con base en el análisis de documentos de proyectos y la propia experiencia de sus coordinadores, se seleccionaron tres comunidades ubicadas en distintos lugares del país para realizar estudios de caso.²⁶ Dichos estudios se realizaron utilizando las herramientas teóricas del capítulo 1, las cuales permitieron identificar su estructura organizativa, las oportunidades políticas, sus marcos cognitivos y su incidencia política. A continuación se presenta la síntesis de los estudios de caso realizados.²⁷

²⁴ Entrevista realizada a Éldo Arias y José Delfín Duarte, secretario y presidente de la Asada Asociación de Usuarios del Acueducto de Oratorio, Buenos Aires, Concepción y parte alta de los Reyes de Daniel Flores, Pérez Zeledón, en Aguas Buenas de Plataneros de Pérez Zeledón. 25 de junio de 2010.

²⁵ Programa de Pequeñas Donaciones (Costa Rica)-Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PPD/FMAM). Sitio oficial: <http://www.pequenasdonacionescr.org/> consultado en febrero de 2012.

²⁶ Se agradece a Eduardo Mata, Ana Carmona y Milena Obando del PPD/FMAM Costa Rica por su apoyo técnico y logístico para la elaboración de los estudios de caso. El trabajo de campo se realizó entre junio y julio de 2010 y se presentó un informe al PPD/FMAM en agosto de 2010 como contrapartida por el apoyo recibido.

²⁷ Se agradecen también a todas las personas entrevistadas en las distintas comunidades por su tiempo y disposición para apoyar esta investigación.

La Fundación para el Desarrollo del Centro Biológico Las Quebradas (FUDEBIOL)

Esta organización se ubica en la comunidad de Las Quebradas, cerca de Pérez Zeledón (Pacífico Sur). FUDEBIOL fue fundada en 1989 con la intención de proteger la biodiversidad y el recurso hídrico de la cuenca del río Las Quebradas, la cual forma parte de las fuentes de agua del distrito de San Isidro y Daniel Flores, que abastecen a cerca de 80.000 personas. El objetivo de la organización es *“la protección del cauce natural del Río Quebradas, con el propósito de revertir el proceso de degradación ambiental de los recursos naturales y la explotación irracional del recurso hídrico de la cuenca.”*²⁸ La Fundación ha logrado proteger numerosas especies de plantas y sobre todo aves e incluso cuenta con un inventario de flora y fauna de las 35 hectáreas de terreno que posee FUDEBIOL.

La estructura organizativa tiene una base territorial local, con ámbito directo de acción en la comunidad de Quebradas, pero con proyección al cantón de San Isidro. Cuenta con aproximadamente 120 socios, de los cuales solamente 50 participan activamente.²⁹ Las fuentes de ingresos de la FUDEBIOL han sido la venta de servicios en su albergue, algunos fondos de cooperación, partidas específicas del Gobierno y Pago por Servicios Ambientales (PSA-FONAFIFO).³⁰ Su nivel de profesionalización es intermedio, pues la Fundación sólo cuenta con un empleado permanente, y su director ejecutivo trabaja *ad honorem*. Sin embargo, varios de sus principales líderes tienen estudios universitarios y experiencia profesional. Su estructura de participación es abierta, pues se realizan asambleas generales de forma ordinaria para presentar informes sobre el quehacer de la Fundación. La Junta Directiva, instancia encargada de tomar las decisiones ejecutivas, se compone de los 3 miembros elegidos por la Asamblea, un representante del Poder Ejecutivo y otro del Consejo Municipal. Se encuentra inscrita en el Registro Público y ha sido declarada como organización de utilidad pública. Han creado mecanismos financieros para estimular a los agricultores a proteger los bosques, así como conseguir fondos para la adquisición de tierras para aumentar el área protegida. La organización ha establecido vínculos con organizaciones ambientalistas de la región por ejemplo en Aguirre, Parrita, Los Santos, Pérez Zeledón.

²⁸ Documento de Proyecto COS/01/08. FUDEBIOL-PPD-FMAM. 2001, p.6.

²⁹ La información del proyecto se complementa con los datos obtenidos durante la visita de campo realizada a la Fundación. Entrevista con Jorge Barboza, Director Ejecutivo de FUDEBIOL. Las Quebradas de Pérez Zeledón. 23 de junio de 2010, 11 a.m.

³⁰ En el pasado tenían 35 hectáreas en Pago por Servicios Ambientales, pero según Jorge Barboza han tenido dificultades con FONAFIFO y actualmente no reciben dinero por PSA.

FUDEBIOL mantiene un contacto cercano con la Municipalidad y con instituciones públicas como el MINAE. En este caso, es posible de nuevo determinar como un factor de éxito, la cercanía y buena relación de la organización con líderes políticos del partido político que se encuentre en el poder. Dicha cercanía facilita el acceso a fondos públicos (partidas específicas) y el establecimiento de un mecanismo institucional con asidero clientelar para la resolución de los problemas comunales.

A pesar de lo anterior, FUDEBIOL no ha logrado establecer una relación positiva con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), entidad que administra el acueducto del Pérez Zeledón y toma el agua de la cuenca que protege dicha Fundación. El acueducto abastece a la población del distrito de Daniel Flores y San Isidro, cerca de 80.000 personas que se benefician de los esfuerzos de FUDEBIOL. Pese a ello, el ICAA no ha querido firmar un convenio ni tampoco establecer un canon para financiar las labores de conservación de la cuenca. Cabe indicar, por último, que las relaciones con los medios de comunicación son excelentes, sobre todo con los medios locales que dan difusión constante a las actividades de FUDEBIOL.

Los marcos cognitivos que utiliza la Fundación para interpretar la realidad forman parte importante de su impacto local. La Fundación considera que los pobladores deben ser capaces de combinar la satisfacción de sus necesidades socioeconómicas con la conservación de los recursos naturales. De acuerdo con Jorge Barboza, una de las fortalezas de la comunidad es la confianza interpersonal y el alto nivel de cumplimiento de las expectativas entre los pobladores. La comunidad de Quebradas tiene una participación más activa. Las personas que asisten a las asambleas debaten abiertamente y se rinde cuentas a través de la presentación de los informes. De hecho, cuando la comunidad tiene un conflicto ambiental suele acudir a FUDEBIOL, que funge como portavoz y líder frente a las distintas problemáticas ambientales que preocupan a la comunidad.

La Asociación Ecoturística Cuenca del río San Rafael (ASECUSAR)

Esta organización se ubica en San Rafael de San Pedro de San Isidro de Pérez Zeledón (Pacífico Sur), en el área de amortiguamiento del Parque Nacional Chirripó y el Parque Internacional de La Amistad (frontera con Panamá). Tiene como su principal antecedente el Grupo de Protección de la cuenca del Río Zapotal, fundado en 1995. Luego, en el 2006, 3 mujeres y 8 hombres constituyeron esta organización con la intención de buscar formas

de autofinanciar sus esfuerzos de conservación por medio del ecoturismo. La Asociación pretende “*establecer procesos y acciones permanentes de protección de la biodiversidad y el recurso hídrico, y paralelamente la mitigación del calentamiento global, a través de metodologías de sensibilización, educación, capacitación con los pobladores del distrito de San Pedro de Pérez Zeledón.*”³¹

La estructura organizativa de la Asociación es relativamente sencilla. Cuenta con 42 asociados y su base territorial es comunal (San Rafael de San Pedro de Pérez Zeledón).³² El origen de los recursos es la cooperación internacional, en particular los fondos del PPD y algunos ingresos de las cuotas de afiliación (5.000 colones de ingreso por socio, más 2.500 anuales). Reciben ingresos por el régimen de Pago por Servicios Ambientales de FONAFIFO (42 hectáreas), pero no tienen la posibilidad de vender servicios de ningún tipo. Los miembros de la organización provienen de la misma comunidad, aunque la afiliación es abierta a cualquier persona. Todas las personas trabajan *ad honorem* y el nivel de profesionalización es bajo, pues solo tres cuentan con estudios, dos con un grado técnico y uno con el título de biólogo. La Asociación cuenta además con una junta directiva que le rinde cuentas anualmente a la asamblea general, instancia integrada por todos los socios. Según relatan las personas entrevistadas, las discusiones y debates en las asambleas son abiertos y existe diversidad de opiniones.

La iniciativa surgió de una organización ambientalista –externa a la comunidad– que empezó a tener relación con la asociación y ofreció donarles un dinero. En ese primer momento, se pensó que los recursos debían utilizarse en la protección de la cuenca. Esto dio paso a las primeras compras de tierra, para luego, en el 2003, dar pie a la constitución formal de ASECUSAR, que ya para entonces contaba con 42 hectáreas de terreno. Tras averiguaciones catastrales se encontró que existían 300 hectáreas que carecían de dueño, pues eran terrenos comunales; por lo tanto se iniciaron los trámites para ponerlas a nombre de ASECUSAR. Las primeras 42 hectáreas que ya están legalizadas se mantienen en régimen de Servicios por Pagos Ambientales con FONAFIFO. ASECUSAR ha procurado apropiarse de las tierras que antes eran de dominio público con la intención de darles una mayor protección, sin embargo esa privatización ha encontrado resistencia entre algunos vecinos que antes tenían acceso público e ilimitado a ellas.

³¹ Documento de Proyecto ASECUSAR-PPDFMAM (2008).

³² Taller entrevista realizado en las instalaciones de la Asociación Ecoturística del Río San Rafael, 23 de junio de 2010, 3 pm. Personas entrevistadas: Guiselle Díaz, Randal Ureña, Jorge Castillo, José Cascante, Magaly Castillo, Verence Vargass y Elisa María Abarca Mora y Eduardo Blanco.

Cabe indicar que la relación de ASECUSAR con la institucionalidad pública es distante y que, en ese sentido, el aprovechamiento de las oportunidades políticas es escaso. Existe, asimismo, poca presencia de las instituciones públicas en la región; de hecho, la relación más cercana es con el Ministerio de Ambiente y Energía. No fue posible determinar ninguna relación de la asociación con los partidos políticos y/o líderes políticos en la Asamblea Legislativa o la Municipalidad de Pérez Zeledón. La relación con la ASADA de San Rafael es buena, incluso algunos asociados de ASECUSAR forman parte de la junta directiva de la ASADA, aunque no se reconoce el valor de la protección de la cuenca. Se calcula que cerca de 8.000 personas del distrito de San Rafael y otras comunidades cercanas se benefician de la protección de la cuenca y las nacientes del río Zapotal.

La comunidad de San Rafael es bastante sencilla. Muchos vecinos cuentan con pequeñas propiedades dedicadas sobre todo al cultivo del café. La situación económica que impera en la zona no es óptima y aunque la mayor parte de los niños son beneficiarios de becas que les permiten acceder al sistema de educación pública, existen carencias en servicios básicos como la salud. Así por ejemplo, a diferencia de la mayor parte de las comunidades rurales del país, San Rafael no cuenta con un Equipo Básico de Atención Integral en Salud (EBAIS). Aunado a ello, las personas entrevistadas coincidieron en que el tejido organizativo se ha debilitado y que los vecinos ya no participan en las organizaciones comunales. Existe confianza interpersonal que, sin embargo, no es generalizada. Las personas entrevistadas también se refirieron a la existencia de conflictos internos y rencillas que dificultan el trabajo. Por otro lado, aunque todos los vecinos tienen acceso al servicio de agua potable, la situación no es tan favorable en términos de saneamiento, pues solo las casas que han sido construidas mediante bonos sociales de vivienda cuentan con tratamiento de aguas residuales por medio de tanques sépticos. Existe un importante liderazgo comunal, pero concentrado en unas pocas personas; entre ellas, don Eduardo Blanco, quien ha formado parte de prácticamente todas las organizaciones comunales y cantonales de la región. Su visión de la labor comunal es clara y entiende que está haciendo política: *“si uno piensa que política es todo lo que uno haga a favor del desarrollo, porque si uno trabaja (sic), todo lo que quiera hacer a favor de una comunidad es política... Una cosa es la politiquería y otra es la política.”* Ese liderazgo y esas convicciones han sido alimentados por una historia personal de servicio público combinado con una gran cantidad de capacitaciones recibidas en diversas instituciones como el Instituto Nacional de Aprendi-

zaje (INA), el MINAE y las universidades públicas. Don Jorge Castillo coincide en esa visión de la política “...*mi intención es servir, servir a otras personas...*”. Su historial es similar y desde muy joven ha ejercido un liderazgo fuerte en varias organizaciones relacionadas con el desarrollo. Sin embargo ese liderazgo se encuentra bastante aislado en la comunidad y no ha sido posible, aún, conectar toda esa experiencia con las personas jóvenes. El relato de este líder comunal muestra, además, el rechazo ciudadano a las formas clientelares y tradicionales de la política (*politiquería*) y expresa el fenómeno de debilitamiento de las identidades partidarias explicado en el capítulo 1.

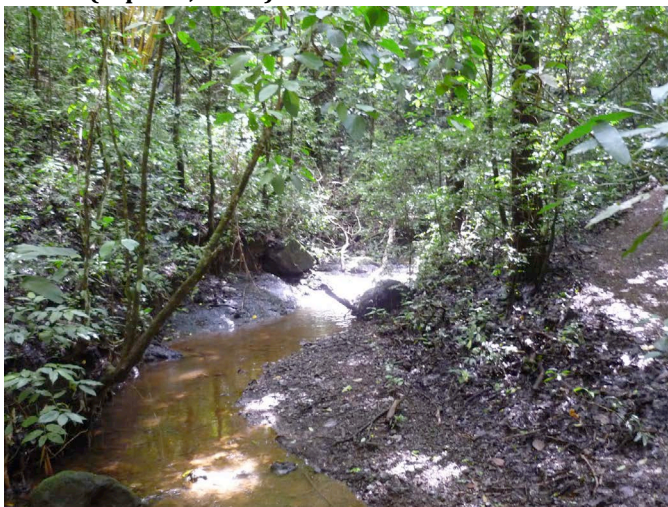
ASECUSAR ha buscado la protección de las áreas de recarga acuífera de la cuenca, mejorar las prácticas de uso y tratamiento de las aguas por parte de los vecinos, construir infraestructura base para la organización y fortalecer los vínculos con otras organizaciones. A pesar de que no han realizado un inventario de flora y fauna, los vecinos y los líderes entrevistados afirman que ha habido un aumento en la presencia de dantas, zaínos, quetzales y otros animales como venados y pumas que muy probablemente provienen del Parque Internacional La Amistad. Los avances en educación ambiental en la comunidad son incipientes, a pesar de que la Asociación realiza esfuerzos en ese sentido.

La Reserva Natural Monte Alto

El cantón de Hojancha, en la península de Nicoya (Pacífico Norte), es una zona con una geografía montañosa y comunidades tradicionalmente dedicadas a la ganadería y la agricultura. Existen indicios de que la escasez de agua empezó a manifestarse desde la década de 1970, sin embargo fue durante los veranos de 1990, 1991 y 1992 que la situación se volvió especialmente crítica. La ciudad de Hojancha y sus comunidades empezó a quedarse sin agua durante toda la temporada seca y el río Nosara, cuya cuenca comprende cerca de 1825 hectáreas, disminuyó su caudal en más de un 90% en esos años. Desde el punto de vista de la comunidad, y acorde con lo analizado en capítulos anteriores, la desmedida tala de los bosques y las actividades agropecuarias habían contribuido a generar la sequía; por ende, la única opción para recuperar la cuenca era iniciar la compra de terrenos, al menos en la parte alta de la cuenca, para reforestar. Una vez más queda evidenciada la relación entre el bosque y la conservación del recurso hídrico en el discurso conservacionista costarricense.

La preocupación por el agua y la conciencia de que el manejo ambiental de la cuenca del río Nosara debía cambiar, fueron el origen de la Fundación Pro-reserva Forestal Monte Alto. La organización tiene una base comunal pero nació al amparo y con el apoyo del Área de Conservación Tempisque del MINAE; de hecho, varios funcionarios de esa oficina del gobierno son miembros de la organización y trabajan *ad honorem* en las actividades de la fundación.

Figura 5.3: Fotografía de la parte alta de la cuenca del río Nosara, en Reserva Monte Alto, Hojancha, Costa Rica. (Alpízar, 2012).



En cuanto a la estructura organizativa, está compuesta por una junta de fundadores de 12 personas, quienes se encargan de elegir a los tres miembros de la junta administradora, instancia que además se completa con el representante electo por parte de la Municipalidad y un representante del Poder Ejecutivo. La asamblea general está compuesta por los socios donantes, que pueden ser personas físicas u organizaciones (228 socios: 174 hombres, 42 mujeres y 12 organizaciones). La reserva es atendida por su director y un guardaparques (ambos puestos forman parte de la planilla del MINAE Sede Hojancha) además de una secretaria, un guía responsable de la atención a visitantes y educación ambiental y una cocinera, cuyos sueldos son pagados por la Fundación.³³ La Reserva Monte Alto recibe parte de su financiamiento del MINAE, que también ha adquirido algunos terrenos para ampliar el área de la Reserva. De hecho, la propiedad de los terrenos es compartida por la Fundación, el MINAE y la Municipalidad de Hojancha. La Fundación también recibe ingresos por el Pago por Servicios Ambientales (PSA) a través de FONAFIFO (170 hectáreas). Otra fuente de financiamiento es la venta de servicios de ecoturismo por los senderos y las instalaciones (sala de capacitación, albergue y cabina), además de la relación constante con una organización alemana, llamada Trópica Verde, que ha contribuido con la compra de terrenos para la Reserva (46 hectáreas). La base social de la organización es sobre todo local (cantón de Hojancha), aunque tienen asociados en Nicoya y otras zonas del país, incluso algunos del exterior.

³³ Visita de campo y entrevistas realizadas a Danilo Méndez, Director Ejecutivo, Danilo Méndez, socio fundador y Delfín Méndez, socio fundador. Reserva Forestal Monte Alto, Hojancha 9 de julio de 2010.

Buena parte del éxito de esta iniciativa se explica por su alianza con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y su contacto cercano con la Municipalidad de Hojancha. Se trata de una iniciativa de manejo compartido donde se combina la iniciativa comunal y el liderazgo de algunos ciudadanos con las oportunidades políticas que brinda la cercanía con las instituciones públicas. La relación con la Municipalidad de Hojancha ha sido privilegiada, pues los socios fundadores ocupan un lugar histórico en la comunidad y las autoridades suelen escuchar sus necesidades. De hecho, la iniciativa de declarar los terrenos como zona protectora nació y fue tramitada desde la Municipalidad. Otra prueba de esto es que los caminos que conducen a la Reserva se mantienen en perfecto estado gracias a que la Municipalidad les da mantenimiento constante. La Municipalidad también ha contribuido con la compra de 4 hectáreas que forman parte del área de la Reserva. Una vez más, en este caso es posible identificar la importancia de los vasos comunicantes entre las iniciativas comunales y los representantes políticos de las instituciones públicas en la región. Aunque en este caso no fue posible identificar de forma clara los vínculos entre la Fundación y algún partido político en particular, la relación parece estar asentada más bien en una combinación de liderazgos comunales y apertura institucional.

No obstante lo anterior, la relación con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) no es tan privilegiada y al igual que en los demás casos analizados, la fundación no recibe ningún tipo de apoyo técnico o financiero del ICAA como retribución por mantener y proteger las fuentes de agua que dicha entidad utiliza para abastecer a los pobladores de Hojancha.

La visión de los líderes de la Fundación Pro-reserva Forestal Monte Alto parece bastante sencilla y se traduce, puntualmente, en un respeto y amor por la naturaleza y en la certeza de que se debe proteger la cuenca del río Nosara para así poder contar con agua. En su plan estratégico establecen como su misión *“Restablecer el equilibrio ambiental en la cuenca superior del río Nosara, para garantizar la conservación de la biodiversidad y el abastecimiento de agua para la población de Nosara.”*³⁴ Los participantes y dirigentes de la Fundación manifiestan que su compromiso es uno de los baluartes del proyecto, pues cada hectárea adquirida les genera satisfacción personal. Además se visualizan como líderes comunales que realizan incidencia política para perseguir los objetivos de la Reserva.

³⁴ Documento de proyecto COS/95/G52-16 PPD, p.4.

Delfín Méndez, uno de los fundadores, da cuenta del cambio que ha ocurrido en muchos de los líderes de la Fundación. Él explica que su padre y él mismo cuando joven se dedicaban a actividades agropecuarias y debían “*volcar montaña*”. Los problemas de abastecimiento de agua fueron el punto de quiebra en su conciencia ambiental y les hizo ver que la única forma de cambiar esa situación pasaba por proteger la parte alta de la cuenca a través de la compra de tierras. Las capacidades de los dirigentes son notables; varios cuentan con estudios universitarios, tienen experiencia comunal y son propietarios de terrenos. Sus pobladores se dedican a la ganadería, la agricultura (sobre todo café) y la producción forestal. El tamaño promedio de las fincas es cercano a las 30 hectáreas.

La organización fue galardonada en 1996 con el Premio Nacional del Ambiente Guayacán por sus esfuerzos en la conservación de la cuenca del río Nosara. En el 2004 fueron galardonados con el Premio Iniciativa Ecuatorial por sus importantes contribuciones a la protección del medio ambiente.³⁵ Se ha logrado declarar la parte alta de la cuenca como “Zona Protectora Nosara” (Decreto Ejecutivo N°22967), que comprende 904 hectáreas. La Reserva en total comprende 275 hectáreas de terreno, cuya titularidad se distribuye entre la Fundación (190 ha), Trópica Verde (46 ha), MINAE (33ha), y la Municipalidad (4ha). Cabe indicar que el 32% de las tierras de esa zona protectora han sido dedicadas a la conservación y la regeneración natural del bosque. Además de la infraestructura de la reserva y la conservación de la cuenca y los bosques, la Fundación desarrolla programas de educación ambiental y desarrollo sostenible en las escuelas y colegios de la región. La recuperación de la cuenca ha sido comprobada por medio de mediciones del caudal del río, pero según las personas entrevistadas, el cambio respecto de la década de 1990 resulta evidente, sobre todo por el color del río que ahora corre claro y porque la comunidad de Hojancha no ha vuelto a tener problemas de abastecimiento de agua. También se cuenta con inventarios de la flora y fauna de la Reserva, que han sido elaborados por el INBIO, la Universidad de Minnesota, el Museo Nacional, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia e investigadores particulares. En este informe se muestran numerosas especies e incluso varias fotos de la flora y fauna.

³⁵ Véase: <http://www.equatorinitiative.org/>

5.1.3 Las contiendas políticas y la participación como respuesta a los agravios en la gestión del agua

Las dos formas de participación política analizadas en el apartado anterior abarcan buena parte del activismo comunitario y social del país. Sin embargo, existen otras formas de participación en las cuales el conflicto, los agravios y la exclusión social son el combustible que enciende los ánimos de los participantes.

Tal como se expresa en el epígrafe de este capítulo, el agua, en tanto líquido esencial para la vida, tiene un potencial movilizador casi inmediato. Además, el estudio de Alvarenga sobre la construcción de ciudadanía en el país, analizado en el capítulo 2, llamó la atención sobre la relación entre movilización ciudadana y atención de necesidades básicas en América Latina.³⁶

En razón de lo anterior, esta sección analiza la participación política que se origina en las contiendas políticas por el agua. Como se explicó en el capítulo 1 de esta tesis, la contienda política es un tipo de acción política colectiva, en la que existe un conflicto de intereses entre varios actores y/o con el Estado que se resuelve por medio de la política, ya sea con el Estado como actor central o secundario.³⁷

Metodología

La intención de identificar y analizar las contiendas políticas relacionadas con el recurso hídrico conlleva el planteamiento de varias preguntas metodológicas. Por un lado, es necesario buscar las evidencias que ese tipo de fenómenos dejan en la realidad social, y luego encontrar un método adecuado para observarlas. La pregunta, según Tilly, sería cómo reconstruir las causas, los atributos y efectos de esos fenómenos.³⁸

En su análisis de los conflictos relacionados con el agua en la provincia de Guanacaste, Alonso Ramírez recurre a diversas fuentes institucionales para construir una base

³⁶ Alvarenga Venutolo, Patricia (2009) [2005]. **De vecinos a ciudadanos. Movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica**. San José: EUCR-EUNA, p.3.

³⁷ Ver capítulo 1 a partir de: Charles Tilly; Sidney Tarrow (2007). **Contentious politics**. Boulder Colorado, USA: Paradigm Publishers.

³⁸ Charles Tilly. *Event catalogs as theories*. **Sociological Theory**. Vol.20, No. 2 (Jul., 2002) 248-254. Traducción propia.

de datos y agrupar los conflictos en un período de tiempo.³⁹ Lo anterior supone que los conflictos se pueden observar en esos registros institucionales, lo que sin duda es consecuente con la tradición institucionalista del país. Sin embargo, otra opción ha sido desarrollada por el Programa del Estado de la Nación (PEN) y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IIS-UCR), y ha consistido en recopilar y sistematizar registros noticiosos de acciones colectivas en un período que se extiende desde 1997 hasta 2010.⁴⁰ El proyecto inició en el 2001 y desde entonces se ha dado continuidad al proceso de completar la base de datos para analizar los resultados anuales y los de períodos más extensos.⁴¹

A pesar de que los investigadores del Programa Estado de la Nación y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica señalan que la base de datos de acciones colectivas tiene limitaciones metodológicas, el material recopilado es de enorme interés para esta investigación y se utiliza como fuente principal para identificar esos episodios. Las bases de datos o catálogos de eventos, según Tilly, se componen de *“...un conjunto de descripciones sobre múltiples interacciones sociales recogidas a partir de un conjunto delimitado de fuentes según procedimientos uniformes...”*⁴² La base de datos de acciones colectivas (PEN, IIS-UCR) cumple con esos criterios, aun cuando se entiende como una de sus principales limitaciones el haber agregado o eliminado algunos medios de comunicación y categorías de observación a lo largo de los años.⁴³ Asimismo, es necesario notar que la base de datos registra acciones colectivas que aparecen en los medios escogidos, lo que plantea el sesgo de que sólo se toman en cuenta aquellas interacciones sociales que entraron en la agenda noticiosa de alguno de esos medios. Ese supuesto necesariamente conduce a un subregistro e invisibiliza algunas acciones colectivas, aunque se espera que la diversidad de medios utilizados ayude a reducir ese sesgo.

A pesar de esas dos limitaciones, se supone que la base de datos recopila las principales acciones colectivas en la última década, entre ellas, las acciones relacionadas con

³⁹ Ramírez, Alonso (2008). *Análisis de conflictos socio-ambientales relacionados con el aprovechamiento y la contaminación de los recursos hídricos en Guanacaste 1997-2006*. Tesis de Grado. Licenciatura en Ciencias Políticas. Escuela de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.

⁴⁰ Hannia Franceschi (2002) *Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica. 2002*. Ponencia presentada en: **Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2002**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

⁴¹ Las ponencias están disponibles en (julio de 2012):

<http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual>

⁴² Charles Tilly (2002), *loc.cit.*, p.249. Traducción propia.

⁴³ La principal limitación en ese sentido ha sido un cambio en el método de registro en el 2009. Por ello los datos 2000-2008 no son estrictamente comparables con los de 2009 y 2010.

el recurso hídrico. A partir de este supuesto, se procedió a tomarla como punto de partida para crear una nueva base de datos, más pequeña y delimitada, que recogiese sólo aquellas acciones relacionadas con el agua.⁴⁴

La base de datos de acciones colectivas está organizada según variables en una hoja de Excel. El primer paso fue revisar dichas variables para seleccionar aquellas que sirviesen como filtros de las entradas de la base de datos y discernir cuáles acciones estaban relacionadas con el recurso hídrico.⁴⁵ Se decidió, por lo tanto, delimitar la base de datos al período de 2000-2010. Una vez aplicados los filtros iniciales, se estableció un conjunto inicial de cerca de 450 eventos. A esta primera selección se le aplicó otro filtro para identificar aquellas acciones que según los criterios utilizados tenían una mayor posibilidad de tratarse de contiendas por el agua. Esto generó un conjunto de aproximadamente 150 eventos que posteriormente fueron revisados uno a uno en los periódicos La Nación, La Extra y Semanario Universidad.⁴⁶ Mediante esa revisión fue posible identificar un total de 134 eventos de contienda política relacionados con el recurso hídrico, ocurridos en Costa Rica entre 2000 y 2010 y registrados en los medios de comunicación señalados. Cabe destacar que se optó por utilizar como unidad de registro “eventos de contienda política” en vez de “acciones colectivas”, por tratarse de una categoría analítica más precisa.⁴⁷

La Base de Datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico (BDECPRH) se compone de 134 eventos con información de 24 variables que se detallan en el siguiente recuadro.

⁴⁴ Se agradece a Jorge Vargas Cullel, Steffan Gómez y especialmente a Pablo Ramírez por su apoyo para acceder a la base de datos y construir la nueva base de datos. También se agradece la colaboración de Ciska Raventós del Instituto de Investigaciones Sociales.

⁴⁵ El procedimiento completo se puede revisar en el anexo 2, donde se incluyen también las variables y otras informaciones valiosas. Ver: Anexo 2: Manual Metodológico Base de datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico en Costa Rica 2000-2010, también se encuentra disponible el archivo de excel, ambos en línea:

<https://www.dropbox.com/sh/ealy26cqwgazp47/TbBavOxtzA?m>

⁴⁶ Las noticias fueron consultadas durante el mes de junio de 2012 en: sitio oficial del periódico La Nación: <http://www.nacion.com/>; sitio oficial del diario Extra: <http://www.diarioextra.com/>; sitio oficial del Semanario Universidad: <http://semanariouniversidad.ucr.cr/> Algunos registros de noticias del Semanario fueron revisados en su versión impresa en la Biblioteca Luis Demetrio Tinoco de la Universidad de Costa Rica. Se agradece a Pablo Ramírez su apoyo en este proceso.

⁴⁷ Ver capítulo 1 a partir de: Charles Tilly; Sidney Tarrow (2007). **Contentious politics**. Boulder Colorado, USA: Paradigm Publishers.

Tabla 5.2: Lista de variables utilizadas en la base de datos sobre eventos de contienda política relacionados con el recurso hídrico. 2000-2010.

Variable	Variable	Variable	Variable
1. Identificación.	7. Alianza: articulación entre actores.	13. Repertorio de acción: forma que adquiere la contienda	19. Tema: agrupación general según trece temas predefinidos.
2. Diario: medio de comunicación donde aparece la noticia.	8. Entidad contra que se dirige la contienda.	14. Organización: tipo jurídico que adopta el actor.	20. Cantón donde ocurre la contienda.
3. Fecha.	9. Mes	15. Solución propuesta para el problema que origina la contienda.	21. Provincia donde ocurre la contienda.
4. Título de la noticia.	10. Año	16. Categoría general o particular de la demanda.	22. Tipo de contienda: en relación a agua potable, saneamiento o protección del recurso.
5. Actor central de la contienda.	11. Demanda: principal reivindicación del actor central de la contienda.	17. Respuesta a la demanda planteada.	23. Representatividad: ámbito de cobertura de las demandas según grupo beneficiario y escala local/nacional.
6. Subactor: se trata de un subconjunto de la variable anterior.	12. Subdemanda: subconjunto de la variable anterior.	18. Represión: existencia o no de alguna forma de represión estatal de la contienda.	24. Enlace internet o hipervínculo a la noticia original.

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de Anexo 2: Manual Metodológico Base de datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico en Costa Rica 2000-2010.

Las variables 20 a 24 fueron agregadas en esta nueva base de datos como insumo importante para el análisis. En particular interesaba clasificar las contiendas según su tipo, es decir, según el tema que las genera. Esta variable, No.22, se agrupa en tres categorías:

1. contiendas relacionadas con la protección del recurso hídrico
2. contiendas relacionadas con el servicio de agua potable (calidad, acceso, continuidad, precio etc.)
3. contiendas relacionadas con el servicio de saneamiento (acceso, precio, problemas asociados a su inexistencia)

Además se procuró construir una categoría según el concepto de representatividad de las demandas desarrollado en el capítulo 1 y, con base en ello,

agrupar las demandas en tres categorías según el tipo de representatividad (variable No.23):

1. Interna: cuando el eventual cumplimiento de las demandas del grupo favorece únicamente a sus afiliados, por ejemplo las demandas de un grupo de interés específico
2. Externa: el eventual cumplimiento de las demandas del grupo beneficiaría a un grupo de personas más allá de sus propios afiliados o activistas, por ejemplo una fundación que protege el recurso hídrico a nivel nacional
3. Mixta: las demandas del grupo trascienden el beneficio de sus afiliados pero tienen un impacto geográfico localizado y una población meta delimitada. El caso paradigmático acá serían las asociaciones de administradoras de acueductos comunales que luchan, por ejemplo, por mejoras en sus acueductos. En este caso, aunque no todos los habitantes de la comunidad sean asociados, los logros alcanzados sí los beneficiarían; sin embargo, el beneficio logrado no iría más allá de los habitantes de ese barrio o área específica.

Una vez construida la base de datos (BDECPRH) y completadas las nuevas categorías se procedió a realizar el análisis general de los eventos registrados. Es importante señalar que el principal objetivo de esta sección ha sido registrar las principales contiendas políticas por el agua en la última década e identificar algunas tendencias generales. Este análisis parte de cuatro preguntas sencillas que, de acuerdo con Tilly, son elementales para el estudio de las protestas: ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿cómo? y ¿por qué ocurren las protestas?⁴⁸ Se considera que las tres primeras preguntas permiten un nivel de agregación y descripción suficiente para plantear posibles regularidades y relaciones causales (cuarta pregunta).

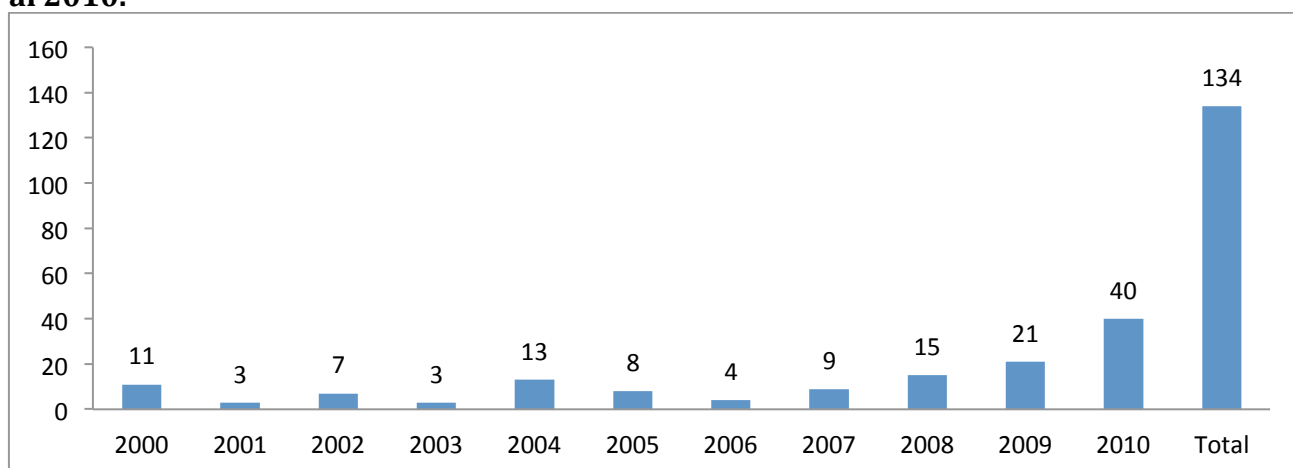
Análisis de la base de datos sobre contiendas políticas por el recurso hídrico (2000-2010)

El estudio de las acciones colectivas en Costa Rica a lo largo de un período relativamente extenso (1997-2010), muestra que en general no existen patrones fuertes que marcan la prevalencia mayor o menor de este tipo de actos en algunos años. De acuerdo con esto, no es posible asociar las acciones colectivas con ciclos electorales o económicos, aunque se han avanzado algunas hipótesis que podrían relacionar aumento o disminución de las protestas según los cambios en el gasto público y el accionar gubernamental en los distin-

⁴⁸ Charles Tilly, Lesley Wood (2010). **Los movimientos sociales, 1768-2008**. Barcelona: Crítica.

tos años de las administraciones y/o el deterioro económico del país.⁴⁹ Los estudios realizados en el marco del Programa Estado de la Nación han logrado identificar tres ciclos de acción colectiva ocurridos en los años 2000, 2004 y 2007. Es preciso aclarar que el último caso (2007) se encuentra en debate pues se trató del primer referéndum ocurrido en el país y mezcló movilizaciones sociales y electorales.⁵⁰ En todo caso, las contiendas políticas relacionadas con el recurso hídrico tampoco muestran un patrón claro. El gráfico 5.1 permite visualizar la cantidad de eventos de contienda ocurridos por año (un total de 134 eventos entre el 2000 y 2010).

Gráfico 5.1: Eventos de contienda política por el recurso hídrico. Costa Rica, 2000 al 2010.



Fuente: elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de la Base de Datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico en Costa Rica 2000-2010.

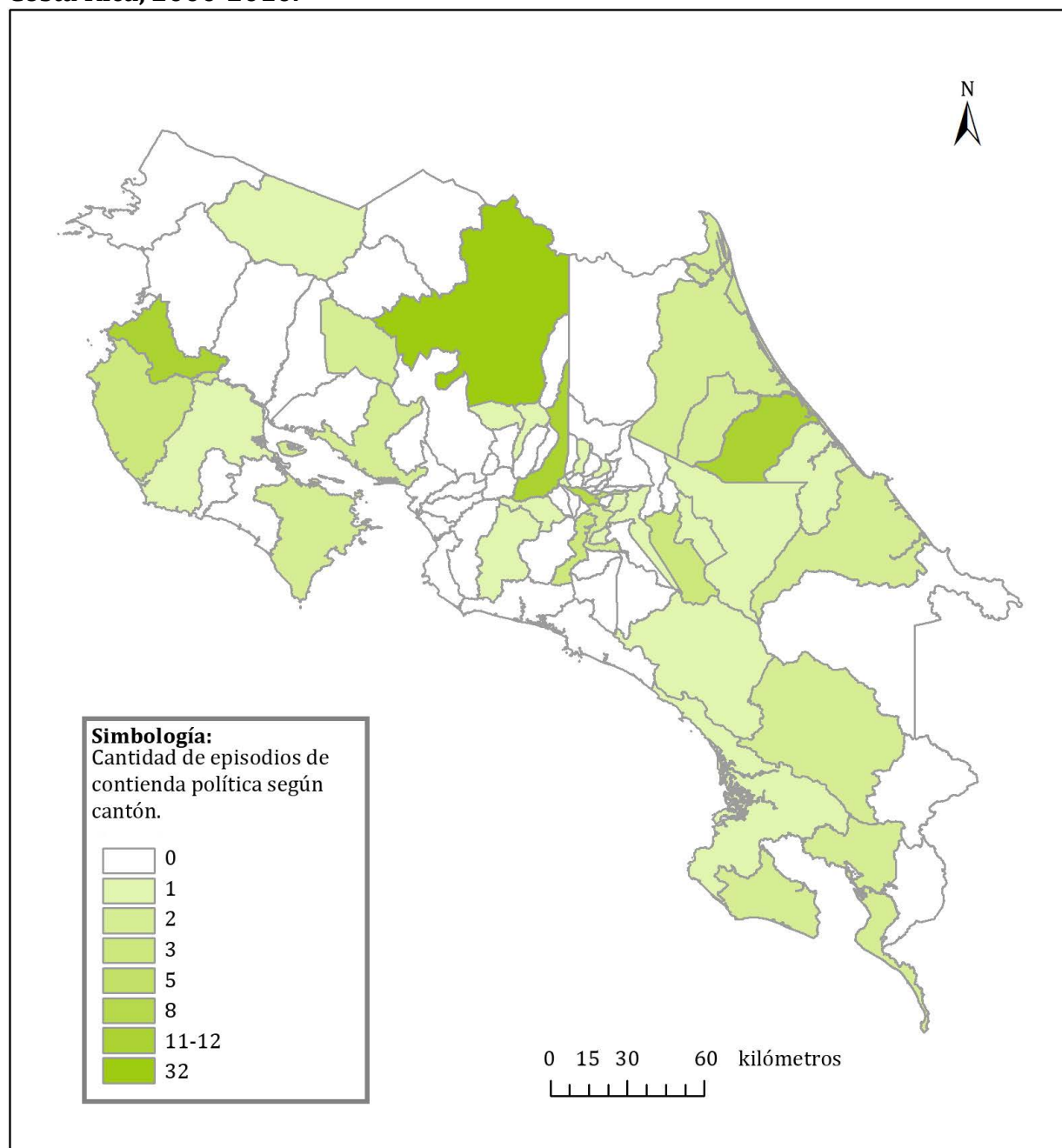
Se debe advertir que el aumento en la cantidad de eventos en los años 2009 y 2010 podría explicarse en parte por un cambio en la metodología de registro. En promedio, entre el año 2000 y 2008, se dieron 8,1 eventos; de hecho, si se consideran los años 2009 y 2010, el período completo arroja un promedio de 12,2 eventos por año. No parece existir una relación fuerte entre los ciclos de acción colectiva y eventuales ciclos de eventos relacionados con el agua, aunque se debe notar que en el 2000 (11) y 2004 (13) hay un aumento leve y luego, a partir de 2008, la tendencia parece ir en aumento.

⁴⁹ Pablo Ramírez (2011). *Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país (1997-2010)*. Ponencia presentada en: **Decimoseptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2010**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

⁵⁰ Anthony García Marín (2010). *Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2009*. Ponencia presentada en: **Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2009**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

El análisis del lugar donde ocurren los eventos de contienda puede ayudar a afinar algunos elementos explicativos. El mapa 5.1 muestra que existe una concentración de eventos en ciertos cantones del país como San Carlos (32), Alajuela (12), Siquirres (11), Carrillo (11), San José (8), Montes Oro (5), Santa Cruz (3), Aserrí (3) y Paraíso (3), mientras que otros cantones ni siquiera registran eventos en el período de estudio. Estos cantones agrupan el 65,7% (88) de los eventos registrados en el período 2000-2010.

Mapa 5.1: Cantidad de episodios de contiendas políticas por el agua según cantón, Costa Rica, 2000-2010.



Fuente: elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de la Base de Datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico en Costa Rica 2000-2010.

El análisis del registro total de eventos (Cuadro 5.1) permite precisar además aquellos cantones donde el registro noticioso se refiere a casos aislados y conflictos puntuales.

Cuadro 5.1. Registro total de eventos de contienda según provincia y cantón. Años 2000-2010.

Provincia	Cantón	Total 2000-2010
Alajuela	Alajuela	12
	San Carlos	32
	Sarchí	1
	Zarcero	1
	Upala	1
Limón	Guácimo	2
	Limón	2
	Pococí	2
	Matina	1
	Siquirres	11
Guanacaste	Carrillo	11
	Nicoya	1
	Santa Cruz	3
	Tilarán	2
San José	Aserri	3
	Desamparados	2
	Mora	1
	Pérez Zeledón	1
	Puriscal	1
	San José	8
Puntarenas	Osa	1
	Buenos Aires	2
	Golfito	2
	Montes de Oro	5
	Puntarenas	2
Cartago	Jiménez	1
	Turrialba	1
	La Unión	1
	Cartago	1
	Paraíso	3
Heredia	Belén	1
	San Isidro	1
	Barva	1
Otros		14
Total		134

Nota: Costa Rica está dividido en 7 provincias y 81 cantones. Este cuadro sólo muestra los cantones donde han ocurrido eventos de contienda que hayan sido recogidos por los medios seleccionados. La categoría denominada 'otros' se refiere a conflictos en otras regiones del país, como por ejemplo la Gran Área Metropolitana.

Fuente: elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de la Base de Datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico en Costa Rica 2000-2010.

La revisión de las noticias relacionadas permitió además identificar que en los casos de San Carlos, Siquirres, Carrillo, Santa Cruz y Montes de Oro se trata de varios eventos relacionados con el mismo tema. De acuerdo con Tilly, es posible identificar un movimiento social a partir de la existencia de varios criterios: una campaña reiterada de reivindicaciones colectivas, llevadas a cabo por organizaciones con un repertorio de acción definido y que expresa un compromiso de valores e identidad en un grupo numeroso pero unido de manifestantes.⁵¹ Aunque sería necesario realizar estudios de caso en profundidad en estos lugares, la evidencia de la base de datos parece sugerir la existencia de movimientos sociales en estos cantones.

En Montes de Oro, los primeros episodios de contienda fueron registrados en febrero de 2004 con la entrada en operación de una mina a cielo abierto, operada por la empresa canadiense Ríos Minerales, en Bellavista de Miramar.⁵² El principal argumento esgrimido por los opositores a esta actividad estaba relacionado con la posible contaminación de las aguas subterráneas en la cuenca del río Ciruelas. Los eventos de protesta registrados en la base de datos ocurrieron entre el 2004 y 2005, y aunque su impacto fue básicamente local, los problemas relacionados con esta mina en particular fueron utilizados como argumentos en otro caso.

Precisamente, el mayor de registro de episodios de contienda (32) ocurre en Cruces de San Carlos, donde la empresa Industrias Infinito pretendía abrir una mina de oro a cielo abierto.⁵³ Los primeros registros en la base datan del 2002, cuando la empresa tramitaba los permisos de operación, sin embargo entre 2009 y 2010 las actividades de protestas, peticiones públicas y recursos legales contra la eventual entrada en operación de la mina se acentuaron. En este caso, los opositores esgrimían diversos argumentos relacionados con problemas ambientales; sin embargo, la eventual contaminación de las aguas superficiales y subterráneas de la zona fue un pilar fundamental en la defensa del ambiente. Es preciso agregar que este conflicto, a diferencia del que surgió en Bellavista de Miramar, sí trascendió la escala local hasta convertirse en un movimiento social a escala nacional y tuvo, además, fuertes implicaciones en la opinión pública y el sistema político del país.

⁵¹ Charles Tilly, Lesley Wood (2010). **Los movimientos sociales, 1768-2008**. Barcelona: Crítica, p.69.

⁵² Ver noticia del Diario Extra: <http://www.diarioextra.com/2004/febrero/05/nacionales09.shtml>

⁵³ Ver noticia en Periódico La Nación: http://www.nacion.com/ln_ee/2002/febrero/14/pais7.html

En Siquirres (provincia de Limón), específicamente en los barrios de El Cairo, la Francia y Milano, la actividad del cultivo de la piña provocó en el 2007 la contaminación de las aguas subterráneas con un químico llamado bromasil. A raíz de ello las fuentes de agua de los acueductos de esos lugares tuvieron que cerrarse, lo cual generó problemas en la calidad del agua y desabastecimiento de las comunidades. Todo esto dio pie al surgimiento de protestas por parte de los vecinos, las cuales quedaron debidamente registradas en los medios desde junio de 2008.⁵⁴ A partir de ese momento, el conflicto se ha mantenido abierto y han ocurrido otros episodios de contienda. En este caso, si bien la contienda política ha estado localizada en esa zona, los problemas relacionados con el cultivo intensivo de la piña han generado descontento en otros lugares del país y han sido denunciados constantemente por diversos sectores del movimiento ecologista del país.⁵⁵

En Santa Cruz y Carrillo de Guanacaste han ocurrido varios episodios de contienda política por el agua, los cuales, dadas sus características, pueden catalogarse como movimientos sociales. El primer caso, ocurrido en el 2001 en la comunidad de Lorena de Santa Cruz y que será analizado en profundidad más adelante, planteó una disputa por el uso del agua del acuífero Nimboyores entre una empresa turística y la comunidad de la Lorena.⁵⁶ Aunque en la base de datos aparecen sólo dos registros de esta contienda, a nivel local la disputa fue muy intensa y su experiencia sentó un precedente importante para el caso que surgiría posteriormente en la zona de Sardinal, en Carrillo. Este otro conflicto, ocurrido a partir del 2008, también implicó una disputa en torno al abastecimiento de agua potable para la comunidad y su uso para fines turísticos.⁵⁷ En este caso, la contienda trascendió la comunidad de Sardinal hasta convertirse en un movimiento social a escala nacional que tuvo severas implicaciones políticas para el gobierno de Óscar Arias Sánchez.

Otro elemento que debe considerarse al analizar las contiendas, se refiere a los principales actores que participan en ellas. Los datos agregados de acciones colectivas en el país tienen a los trabajadores como sus principales protagonistas, pues un 43,71% son llevadas a cabo por este colectivo. Los vecinos, por su parte, aparecen en segundo lugar

⁵⁴ Ver: <http://www.diarioextra.com/2008/junio/21/nacionales15.php>

⁵⁵ Ver por ejemplo el sitio: <http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/> visitado en julio de 2012.

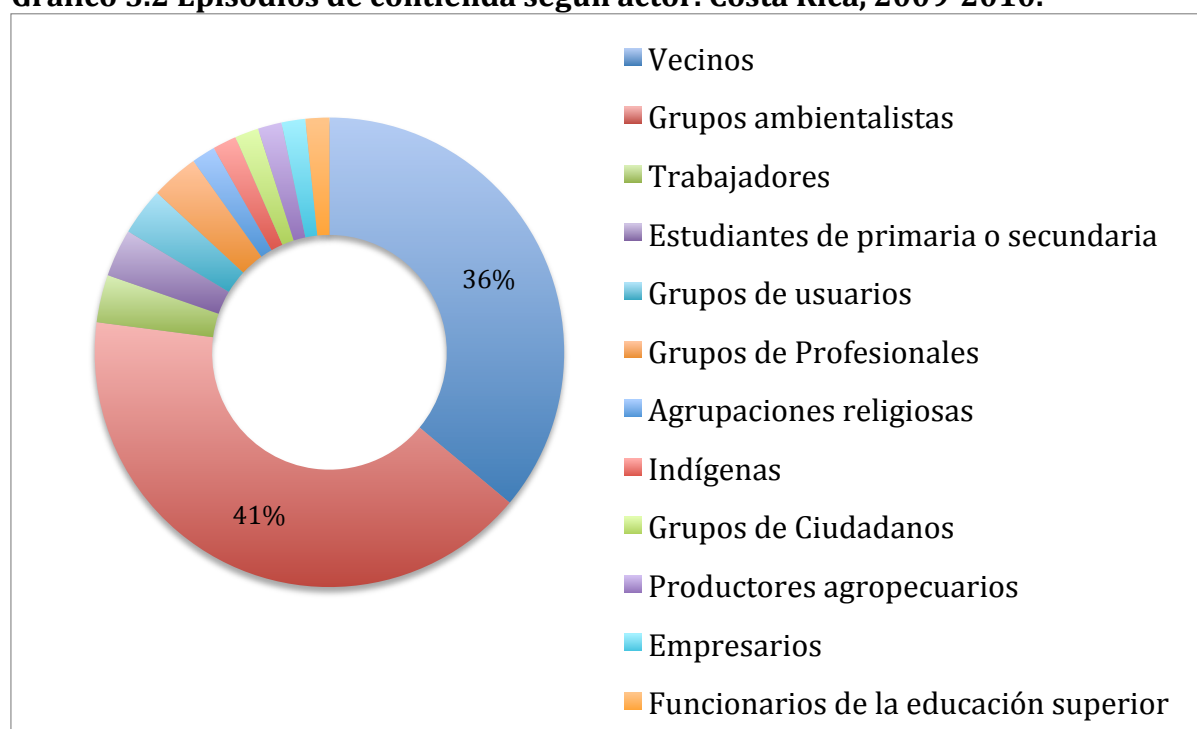
⁵⁶ Ver: http://www.nacion.com/ln_ee/2002/marzo/05/pais12.html

⁵⁷ Ver: <http://www.diarioextra.com/2008/mayo/21/nacionales01.php>

pero muy por debajo de los primeros.⁵⁸ En el caso de las contiendas políticas por el agua esta tendencia se rompe pues los vecinos aparecen como los principales actores del período 2000-2010 con un 55% y en segundo lugar aparecen los grupos ambientalistas 28%.

Una mirada más cercana a lo que ocurre en el 2009 y 2010 (Gráfico 5.2) muestra que para esos dos años, los grupos ambientalistas ocuparon un lugar preponderante seguidos por los vecinos. Además aparecen los otros actores que han sido protagonistas de los eventos de contienda. Esa preponderancia de grupos ambientalistas puede explicarse por los movimientos sociales de Crucitas (San Carlos) y Sardinal (Carrillo) en los que se combinó la acción comunal con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil ligadas a la protección del medio ambiente y con cobertura nacional. De hecho, en el 30% de las contiendas del período 2000-2010 se registran alianzas entre organizaciones. Cabe destacar que el lugar central que ocupan los vecinos como actores de la contienda es consecuente con la hipótesis de que el agua sirve como un disparador de la participación ciudadana en el ámbito más cercano a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Gráfico 5.2 Episodios de contienda según actor. Costa Rica, 2009-2010.



Fuente: elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de la Base de Datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico en Costa Rica 2000-2010.

⁵⁸ Pablo Ramírez (2011). *Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país (1997-2010)*. Ponencia presentada en: **Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2010**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Los principales repertorios de acción utilizados en las contiendas por el agua se muestran en el cuadro 5.1. Al igual que en el caso de las acciones colectivas en general, la declaración pública se mantiene como el repertorio predilecto en el país, seguido por los bloqueos, denuncia ante entidades nacionales o internacionales y concentraciones de personas.

Cuadro 5.2: Total eventos de contienda según repertorio de acción. Costa Rica, 2000-2010.

Repertorio de acción	Absoluto	Relativo
Declaración pública	46	34,3%
Bloqueo	21	15,7%
Denuncia ante entidades estatales y/o internacionales	20	14,9%
Mitin o concentración	16	11,9%
Reunión con autoridades	13	9,7%
Marcha	9	6,7%
Actos contra la propiedad	3	2,2%
Amenaza	2	1,5%
Huelga de hambre	1	0,7%
Reunión o asamblea	2	1,5%
Plebiscito	1	0,7%
Total	134	100%

Fuente: elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de la Base de Datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico en Costa Rica 2000-2010.

Cabe destacar que en el país la represión policial de la protesta es escasa, tendencia que se mantiene para el caso de las contiendas por el agua, pues en el 93,3% de los registros no hubo o no se reportaron acciones de esa naturaleza. En efecto, sólo en un 5,2% de los casos hubo presencia policial y las aprehensiones y uso de la fuerza policial sólo ocurrieron en el 1,4% de los registros.

Un elemento adicional que caracteriza y distingue a las contiendas políticas por el agua de las acciones colectivas en general, es la entidad contra la que se protesta. En el caso de la acción colectiva en general, los datos de la base de datos del Programa Estado

de la Nación muestran que el Estado –ya sea como gobierno central, instituciones descentralizadas, ministerios o municipalidades– es el principal objeto de la protesta. Sin embargo esta tendencia se rompe, como se puede observar en el Cuadro 5.2, en el caso de las contiendas políticas por el agua, pues las empresas privadas son el principal objeto de la protesta (26,1%), seguidas por las instituciones descentralizadas (24,6%). Si se toma el Estado como un todo, es claro que una mayor cantidad de protestas se dirigen a ese conjunto (58,2% contando únicamente a instituciones descentralizadas, ministerios, gobierno y municipalidades).

Cuadro 5.3: Total contiendas políticas por el agua según entidad contra la que se dirige la demanda. Costa Rica, 2000-2010.

Entidad	Absoluto	Relativo
Empresas privadas	35	26,1%
Instituciones descentralizadas	33	24,6%
Ministerios	20	14,9%
Gobierno en general	13	9,7%
Municipalidad en general	12	9,0%
Poder Judicial	8	6,0%
Presidente de la República	6	4,5%
Entidad de regulación	4	3,0%
Defensoría de los Habitantes	1	0,7%
Partidos políticos	1	0,7%
Tribunal Supremo de Elecciones	1	0,7%
Total	134	100,0%

Fuente: elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de la Base de Datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico en Costa Rica 2000-2010.

Estos datos cuestionan el supuesto de que las contiendas y la participación política se plantean como demandas por la inclusión en los beneficios del Estado. A partir del análisis de los registros individuales parece válido dividir la protesta en dos grandes grupos: los que protestan por acceder a servicios y/o mejorar su calidad y los que pretenden proteger el recurso y son más reactivos a las crecientes tensiones entre el modelo productivo extractivo e intensivo en recursos naturales. Esa parece ser, justamente, la tendencia en

los casos más significativos como los movimientos sociales de Nimboyores-Lorena (Santa Cruz), Sardinal (Carrillo), Montes de Oro y Crucitas (San Carlos).

Es necesario subrayar que hasta ahora se ha intentado responder al conjunto de preguntas descriptivas (cuándo, dónde, cómo y quién protesta). El análisis de los datos ha llevado al planteamiento de algunos aspectos relevantes en la búsqueda de explicaciones y mecanismos causales que ayuden a responder la pregunta de por qué protestan las personas. A partir de la caracterización del agua como un disparador de la participación, en tanto necesidad humana básica y ligada a la vida cotidiana, se intenta ahora caracterizar mejor las dimensiones de la protesta esbozadas en el párrafo anterior. Para ello, como se explicó en la sección anterior, se introdujo una variable que intentaba caracterizar las contiendas políticas según reivindicación central en torno al recurso hídrico. Así, las contiendas políticas se agrupan ya sea en torno a reivindicaciones relacionadas con la protección del recurso, el servicio de agua potable y el saneamiento (Cuadro 5.3).

Cuadro 5.4: Registro total de contiendas políticas según provincia y tipo de contienda. Costa Rica, 2000-2010.

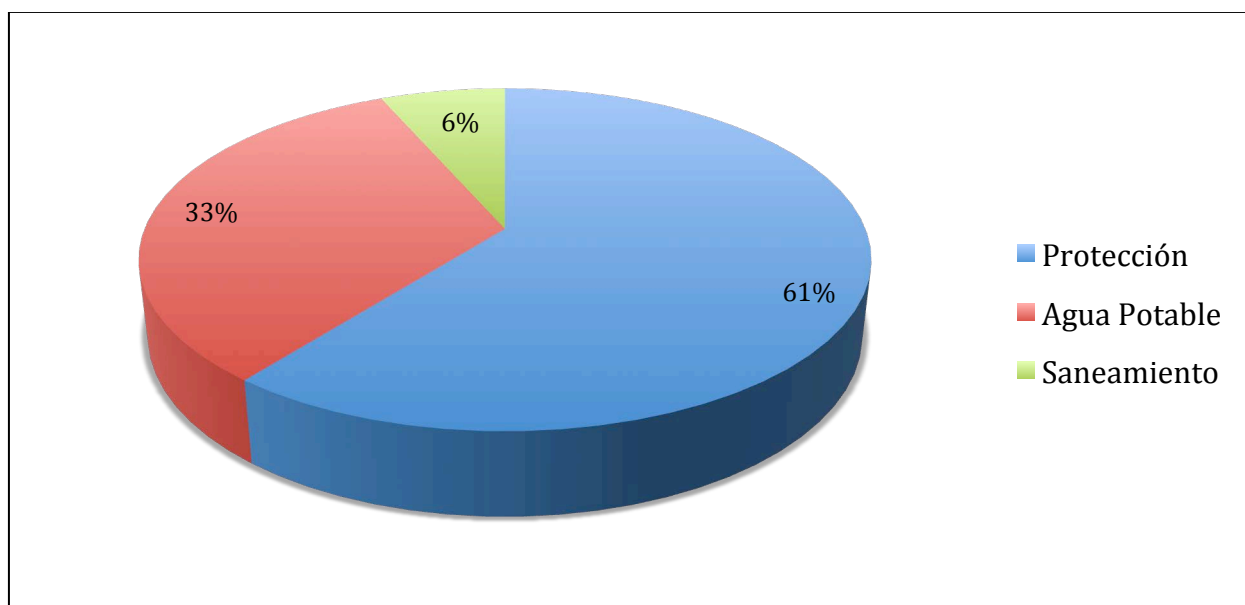
Provincia	Protección	Agua Potable	Saneamiento	Total
Alajuela	39	6	2	47
Limón	9	10	0	19
Guanacaste	4	13	0	17
San José	11	4	1	16
Puntarenas	10	3	0	13
Cartago	2	4	1	7
Heredia	3	0	0	3
GAM	2	1	0	3
Otros	1	6	2	9
Total	81	47	6	134
Relativo %	60,45%	35,07%	4,48%	100%

Fuente: elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de la Base de Datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico en Costa Rica 2000-2010.

Como se puede observar, la mayor parte de las contiendas políticas están relacionadas con la protección del recurso (60,45%), seguidas por el acceso al agua potable (35,07) y por el saneamiento (4,48%). Sin embargo, el análisis por provincia ayuda a entender que

los casos de Crucitas (San Carlos) y Bellavista (Montes de Oro) probablemente explican buena parte de los registros relacionados con la protección del recurso. Es importante hacer notar que la mayor parte de los reclamos por agua se localizan en Guanacaste (Carrillo y Sardinal) y Limón (Siquirres), zonas en donde se localizan los tres principales movimientos sociales por el acceso a agua potable en la última década. En el caso de saneamiento, las contiendas suelen atribuirse a los problemas de salud y malos olores que genera la falta de servicios de saneamiento y las malas prácticas de personas y empresas en el manejo de sus aguas residuales. El gráfico 5.3 muestra la situación específica para el año 2010, con las mismas tendencias que el conjunto del período.

Gráfico 5.3: Registro de eventos según tipo de contienda del recurso hídrico. Costa Rica. 2010



Fuente: elaboración propia (Alpizar, 2012) a partir de la Base de Datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico en Costa Rica 2000-2010.

Estas tendencias ayudan a reforzar la propuesta explicativa esbozada antes. Los mecanismos causales que explican las contiendas políticas por el agua en Costa Rica se plantean a continuación:

1. Una parte importante de las contiendas se debe a las tensiones que producen el modelo productivo extractivo e intensivo en recursos naturales y los conflictos derivados del mismo por usos competitivos (uso productivo versus consumo humano) del recurso hídrico.

2. Otra parte de las contiendas por el agua se explica por las demandas ciudadanas por la inclusión de sus comunidades en los servicios e infraestructura públicas relacionadas con el agua potable y el saneamiento.

Otra dimensión de análisis tomada en cuenta en este trabajo, fue el ámbito de cobertura de las demandas (representatividad). Los datos muestran que en un 88,1% de los registros las demandas tienen representatividad mixta. Esto significa que su eventual cumplimiento beneficia a un colectivo mayor que los afiliados de la organización que protesta (los activistas) pero con un impacto geográfico local o delimitado. Este es el caso del movimiento social por el agua en la Lorena de Santa Cruz, donde algunos activistas se comprometieron en la lucha por el beneficio de toda la comunidad. En un 11,2% de los registros se trata de demandas con representatividad externa, pues su cumplimiento beneficiaría un colectivo mucho mayor que los activistas y tendría un impacto regional o nacional. Este es el caso de las luchas que buscan proteger los mantos acuíferos de Barva, que si bien están localizados en las montañas de Heredia, abastecen a buena parte de la Gran Área Metropolitana. Finalmente, sólo un 0,7% de los registros se podría catalogar como representatividad interna, esto es que la demanda solamente beneficiaría a los activistas. Estos datos refieren al impacto que tienen las contiendas políticas por el agua, tanto en relación con las propias reivindicaciones como en relación con una vivencia ciudadana que trasciende las fronteras del beneficio propio y se compromete con determinados ideales colectivos.

El caso de la contienda por el acuífero de Nimboyores, La Lorena, Guanacaste.

En la provincia de Guanacaste, cantón de Santa Cruz se ubica el río Nimboyores, una subcuenca del río Cañas que desemboca luego en el Tempisque. Las comunidades aledañas a esa cuenca –cerca de 15.000 personas–, se dedican sobre todo a actividades agropecuarias. Además del río, existe un importante flujo de aguas subterráneas, que sin embargo desde finales de la década de 1990 estaban siendo sometidas a sobreexplotación y a amenazas de potencial contaminación. Precisamente la construcción y operación de un complejo hotelero, conocido como Reserva Conchal, en la zona de Brasilito y playa Conchal supuso el inicio del conflicto por el agua. Esta empresa requería importantes cantidades de agua para su operación y además se enfrentó al agotamiento del acuífero de Flamingo, por lo que se planificó extraer el recurso del acuífero de Nimboyores, específi-

camente de las aguas subterráneas ubicadas debajo de la comunidad de la Lorena.⁵⁹ La comunidad de la Lorena, que sufría regularmente de escasez de agua, interpretó este proyecto como un agravio a su bienestar. Los vecinos conformaron un grupo de dirigentes de distintas organizaciones de la zona que empezaron a recabar información sobre el manto acuífero y los posibles mecanismos para su defensa. Los estudios técnicos demostraron que el acuífero Nimboyores no soportaría los requerimientos de agua de la empresa hotelera (180 l/s) y las necesidades de agua de la comunidad (cerca de 180 l/s), situación que, en un momento dado, llevaría al colapso del acuífero con capacidad para 260 l/s. Parte de la batalla legal se realizó en la Sala Constitucional, instancia que, pese a los reclamos, dio su aval para continuar las obras en el 2001. Aun así, la construcción del acueducto estuvo detenida casi un año y el nivel de conflicto parecía aumentar cada vez más. La Asociación, entonces, tomó algunas medidas más fuertes como realizar vigilias y sentarse sobre los materiales de construcción del acueducto para evitar que la maquinaria pudiese trabajar. Esta suerte de bloqueo se mantuvo durante aproximadamente un mes. También aprovecharon la realización de las fiestas y el tope, actividades que se llevaban a cabo en la ciudad de Santa Cruz, y que, por cierto, Canal 7 –uno de los canales de televisión más importantes del país– estaba cubriendo, para llamar la atención de los medios de comunicación y la opinión pública sobre la problemática de Nimboyores. De acuerdo con Rosa María Angulo, esa fue la primera vez que se logró la atención de algún medio de comunicación.

Durante ese año –2002– la Asociación de Vecinos de Lorena de Santa Cruz logró crear una plataforma de movilización social que incluía organizaciones como la Pastoral Social de la Iglesia Católica, el Foro Ecuaménico para el Desarrollo Alternativo de Guanacaste (FEDEAGUA), la Confraternidad Guanacasteca, el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA) y la Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza (FECON).

Es preciso indicar que los primeros contactos establecidos con las instituciones públicas fueron conflictivos, pues la comunidad y sus líderes se mostraban reacios a creer en las promesas de los ministros y funcionarios. Sin embargo, la actitud del Ministro de Ambiente, Carlos Manuel Rodríguez (2002-2006), resultó crucial pues se mostró abierto

⁵⁹ Entrevista realizada a María Rosa Angulo, dirigente comunal y miembro de la Asociación de Vecinos de Lorena de San Cruz. Parque de Santa Cruz, 8 de julio de 2010, 11:30 a.m. Se puede consultar un documental realizado por la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia: <http://conamaj.go.cr/index.php/conamaj>. El documental Nimboyores está disponible en el sitio youtube: <http://www.youtube.com/watch?v=b3UVfRkaDQM> (julio de 2012).

a escuchar a la comunidad. María Rosa Angulo afirma que la visita realizada por el Ministro Rodríguez fue la primera señal positiva que recibió la comunidad de que los iban a tomar en cuenta. Con base en lo anterior, resulta evidente que parte del conflicto se debía a la sensación que experimentaban los vecinos de estar siendo excluidos del proceso y a la sospecha de que las instituciones públicas, principalmente el ICAA y el MINAE, hasta ese momento sólo defendían a la empresa hotelera.

En los años 2003 y 2004, la comunidad de la Lorena recibió el apoyo de algunas organizaciones internacionales y nacionales; además, se llevaron a cabo las primeras gestiones para contar con un plan de desarrollo para la zona costera de Santa Cruz. La salida al conflicto se produjo con la firma de un convenio entre el MINAE, el SENARA y el ICAA, el cual fue refrendado por el Alcalde de la Municipalidad de Santa Cruz y serviría como base para elaborar un Plan de Desarrollo Alternativo para el cantón de Santa Cruz. Dicho plan, que debía basarse en el manejo integral del recurso hídrico, definió que el agua debía ser manejada con participación de las comunidades. Para ello, justamente, se creó la Unión de Asadas; también se fijó el principio de que el consumo humano tendría prioridad sobre otros usos productivos y se plantearon las bases para dar inicio a un proceso de ordenamiento territorial y desarrollo en las zonas costeras de Guanacaste.

Para el año 2010, dicho plan se encontraba en conocimiento de la Municipalidad de Santa Cruz y su Consejo Municipal.

5.2 Balance

El análisis de las tres formas de participación política en la gestión del agua en Costa Rica ha servido para comprobar su capacidad movilizadora y su estrecha relación con la construcción de ciudadanía. El estudio de las principales contiendas políticas registradas en la base de datos elaborada para ese efecto, permitió identificar dos posibles explicaciones para la protesta: las demandas por la inclusión en los servicios de agua potable y saneamiento y la respuesta ciudadana frente a los costos ambientales y en particular para el recurso hídrico, que supone un modelo productivo intensivo en recursos e insostenible en términos ambientales. El análisis de las primeras dos formas de participación, gestión del agua y saneamiento y protección del recurso, muestra que operan bajo una lógica si-

milar. La diferencia estriba en que, en este caso, se trata de un tejido asociativo que funciona regularmente y no sólo coyunturalmente frente a los agravios. Aun así, parece haber una relación entre la existencia de organizaciones comunales que trabajan regularmente y de forma “institucionalizada” en pro de la gestión del agua potable y la protección del recurso y una respuesta organizada frente a las amenazas percibidas por la comunidad en torno a estos temas. Cabe destacar que en prácticamente todos los casos analizados, los líderes comunales plantean la necesidad de “ser tomados en cuenta” en las decisiones que les afectan. Las comunidades optan regularmente por trabajar dentro del marco de la institucionalidad y la legalidad, pero, si se sienten excluidos políticamente o socialmente, su respuesta adquiere la forma de la protesta y la movilización social.

A lo largo de este capítulo se han reseñado tres formas de participación política que han tenido lugar en la última década. Sin embargo, la contienda política más relevante, más compleja y extensa en el período de estudio está estrechamente relacionada con la reforma del marco legal del recurso hídrico. Prácticamente todas las organizaciones sociales –locales, regionales o nacionales– vinculadas con el recurso hídrico, así como los principales partidos políticos, las instituciones públicas, las cámaras empresariales y los tres gobiernos que han detentado el poder en el periodo analizado, se vieron involucrados en una larga contienda en torno a la reforma del marco legal existente. Este tema será objeto de discusión y análisis en el siguiente capítulo.

Capítulo 6

Participación y contienda política por la reforma del marco legal del recurso hídrico

“...No nos sentimos incluidos porque una cosa es que te inviten a dar opinión y otra cosa es que tomen en cuenta tus opiniones, entonces aquí en Costa Rica hay mucha cosa que es un diálogo de sordos...”

Guido Vargas, UPANACIONAL

“...Sin embargo, una primera gran lección que ha arrojado este proceso es que no basta con estar de acuerdo en la necesidad de adoptar un enfoque de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en el país, sino que se requirió dar un amplio debate y discusión acerca de las implicaciones de cada uno de los componentes y planteamientos de dicho enfoque.”

Grupo Técnico del Agua

Los capítulos anteriores de esta tesis doctoral han pretendido analizar aspectos específicos de la gestión del agua en Costa Rica. La consideración de los principales períodos históricos permitió contextualizar el objeto de estudio, así como identificar una serie de tendencias en los diferentes momentos de la historia del país. El análisis de la institucionalidad del agua hizo posible confirmar que el diseño legal e institucional es complejo y dificulta una adecuada gestión. Asimismo, el estudio de la situación del recurso hídrico puso en evidencia los preocupantes resultados generados por la actual gestión del agua en prácticamente cada una de las fases del ciclo del agua y sus diversos usos. Es por ello que el capítulo anterior, sobre las formas de participación política en la gestión del agua, se complementa con el presente capítulo, en el cual se aborda el largo proceso de lucha política por la reforma del marco legal. Se pretende, a partir de los planteamientos expuestos

en cada uno de ellos, aportar una mirada más profunda a la interrelación de la institucionalidad del agua con los actores políticos involucrados e interesados en su gestión.

Uno de los principales hallazgos del análisis histórico de esta investigación fue la identificación de la tendencia histórica que relaciona las transformaciones profundas en el modelo de desarrollo y forma de Estado con cambios en el marco normativo del recurso hídrico. Así, cada vez que permutaron los equilibrios de poder, los actores dominantes intentaron adecuar la gestión del agua a sus intereses. Esa tendencia se quiebra a partir de 1982. En ese año ocurren en Costa Rica importantes cambios societales, que, sin embargo, no fueron acompañados por una reforma integral del marco normativo del recurso hídrico. Dicha ruptura, por su innegable relevancia, exigía una adecuada explicación en este trabajo; además es necesario notar que, en los últimos diez años, los principales actores del sector, tanto de la sociedad civil como de las instituciones públicas, se han enfrascado en un largo proceso de debate, consulta y discusión de proyectos de ley tendientes a concretar esa reforma. Estos dos elementos justifican, en términos metodológicos, la escogencia de dicho proceso de debate como objeto de estudio de este capítulo. En relación con esto, conviene aclarar que si bien han existido en los últimos años otros episodios relevantes de interrelación entre los actores sociales y la institucionalidad del agua, el proceso de intentar la aprobación de una reforma legal abarca prácticamente todos los elementos de la discusión y sintetiza los principales objetos de disputa de los demás casos.¹

En las décadas de 1980 y 1990 se dieron algunos intentos por reformar el marco legal del recurso hídrico y se empieza a discutir cada vez más la necesidad de la reforma en esa materia. Ya para noviembre de 2001, dichos esfuerzos se traducirían en tres proyectos de ley distintos presentados ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica por representantes de tres partidos políticos. A partir de entonces inicia un largo período de discusión marcado por la polémica, el cual, hasta el día de hoy, no se ha resuelto completamente. Para efectos de análisis, y en concordancia con la delimitación temporal de esta investigación, se ha decidido concentrar el estudio en el periodo comprendido entre los años 1996 y 2010. Cabe indicar que aunque se toman en cuenta algunos antecedentes anteriores a 1996, esa fecha se toma como punto de partida para el análisis, que se extiende hasta noviembre de 2010, es decir, hasta la presentación del último proyecto de ley relacio-

¹ Las otras formas de participación política en la gestión del agua son analizadas en el capítulo anterior.

nado con el recurso hídrico. Es preciso indicar que durante el 2011 y 2012 el proceso ha seguido su curso, sin embargo, por razones metodológicas y de análisis, este periodo más reciente no será analizado en este capítulo y su estudio quedará pendiente para futuras investigaciones.

6.1 La aplicación del modelo teórico: la espiral del poder y la contienda por la reforma

En el capítulo 1 de esta tesis se construyó una propuesta de modelo teórico de análisis sociopolítico. Se explicaron las bases epistemológicas y metodológicas así como sus premisas y conceptos fundamentales para sustentar la utilidad y pertinencia del modelo propuesto para analizar y entender los procesos políticos actuales y, en particular, a la hora de considerar el análisis del poder desde una perspectiva democrática.

Diversos autores han ahondado en la lógica del poder y las dificultades para su estudio. En esta tesis doctoral se ha propuesto, con Steven Lukes y Manuel Castells, concentrarse en los intereses y demandas de los actores como método para identificar las consecuencias del ejercicio del poder.² Esta especie de arqueología de los intereses de los actores permitiría identificar aquellos que han logrado concretarse en demandas políticas, lo cual supone que ya de por sí han superado la primera compuerta del poder, para luego seguir su rastro hasta el final del proceso.³

El modelo teórico sigue una lógica circular pero continua, lo que explica su nombre de *espiral de poder*. Este conjunto de interacciones entre los actores y las instituciones y sus demandas respecto de un asunto en particular, está, a su vez, constituido por uno o varios subconjuntos; es decir, ciclos de vida de las demandas que, a su vez, se dividen en cuatro fases cada uno. Así, las demandas de los actores se pueden ir siguiendo a lo largo de un proceso dinámico e iterativo, pues se van reconfigurando de acuerdo con el desenlace o cambios en cada uno de los ciclos.

² Castells, Manuel (2009). **Comunicación y poder**. Madrid: Alianza Editorial; Lukes, Steven (2007) [1974]. **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores.

³ Se debe recordar que una de las dimensiones del ejercicio del poder es anular los intereses de los otros actores como una forma de hacer prevalecer los propios. Ver capítulo I basado en: Lukes (2007), *op. cit.*, p.70.

El proceso político en su conjunto, esa espiral del poder, se entiende como una contienda política pues expresa un conflicto de intereses entre actores que recurren a la acción colectiva para colocar sus demandas frente al Estado o el espacio superordinado de toma de decisiones.⁴

En el caso sometido a análisis, los distintos actores interesados en la gestión del agua en Costa Rica interpretaron (o propusieron) la posible reforma a partir de sus marcos cognitivos y tomaron una decisión según sus estructuras organizativas y las oportunidades de participación que les permitía el sistema político. Esa participación política se realizó en el marco de sus repertorios de acción como una forma de expresión sobre los comportamientos y metas comunes con la intención de incidir políticamente en el resultado.⁵

Dicha participación, además, se constituye en el elemento central para la conversión de los intereses en demandas, pues requiere su construcción simbólica y articulación política. Este proceso de politización del interés se entiende como la construcción de las demandas políticas, es decir, la primera fase del ciclo. La segunda fase corresponde a la (des)articulación de las demandas y considera la interrelación entre las demandas de los distintos actores en los escenarios institucionales y/o en el espacio público. El procesamiento institucional de las demandas, tercera fase del ciclo, hace referencia a las acciones u omisiones de las instituciones públicas y autoridades de gobiernos respecto de las demandas de los actores. Finalmente, en la cuarta fase, que corresponde a la interpretación simbólica del desenlace, los actores reconsideran su posición y reajustan sus expectativas ya sea para reiniciar el proceso o darse por satisfechos y finalizar su participación.

Como se había explicado antes, todo ejercicio de participación política supone la intención de incidir simbólicamente en la construcción de las formas de interpretar la realidad y/o en la gestión institucional de los asuntos compartidos. Entonces, el seguimiento de las demandas políticas de los actores a través de los ciclos de la contienda permite visualizar de forma más clara cuáles actores lograron predominar en el proceso político. De esta forma se determina la incidencia política de los actores, es decir, su capacidad para colocar sus demandas ante las entidades públicas e incorporarlas al proceso de toma de decisiones sobre los asuntos comunes, ya sea de forma directa o a través de la

⁴ Ver capítulo 1 basado en: Charles Tilly; Sidney Tarrow (2007). **Contentious politics**. Boulder Colorado, USA: Paradigm Publishers.

⁵ Ver definición de participación política en el capítulo 1.

intermediación de los partidos políticos. Con base en ello es posible verificar empíricamente el éxito de los grupos, de forma tal que la incidencia política es entonces una medida del poder de los actores.⁶

6.2 Análisis empírico de los ciclos de contienda por la reforma del marco legal

La necesidad de la reforma del marco legal del recurso hídrico, que empezó a plantearse desde la década de 1980, se ha prolongado en las décadas siguientes, al punto de que al final del período de estudio (2010), dicha aspiración aún no se había cumplido. En los últimos años se han llevado a cabo varios intentos de reforma, los cuales, para efectos analíticos y de acuerdo con la lógica del modelo teórico, se dividen en 5 ciclos de contienda. El objetivo es analizar, en cada uno de ellos, la participación política de los principales actores y sus demandas como una forma de explicar la lógica del poder en el conjunto del proceso. El criterio de división o corte de cada uno de los ciclos está determinado por la consideración de un acto institucional como hecho relevante, en la fase de procesamiento institucional de las demandas (PID), porque ese resultado cambia la configuración anterior de la contienda.

6.2.1 Primer ciclo de contienda: la necesidad de la reforma y la integración de los proyectos de ley (1996-2002)

La construcción de las demandas

En este caso, la primera fase del ciclo está marcada por el convencimiento respecto a la necesidad de la reforma del marco legal del recurso hídrico. Así por ejemplo, en los antecedentes del proyecto de ley presentado por el diputado del Partido Fuerza Democrática, José Merino del Río, se explicaba que la necesidad de la redacción de una nueva Ley de Aguas había sido planteada en un Seminario de Ingeniería de Recursos Hidráulicos en 1984 y que luego, en 1986, se había creado la Comisión Interinstitucional Anteproyecto Ley de Aguas de Costa Rica (CIALA). Dicha comisión contó con la participación de varias

⁶ En el capítulo 1 se explicaron las propiedades centrales del concepto de incidencia política: es una actividad no electoral, realizada por grupos organizados. Su estudio requiere considerar al menos cuatro dimensiones: su estructura organizativa, sus marcos cognitivos, la estructura de oportunidades políticas a su alcance y los efectos políticos que producen.

instituciones públicas y especialistas y derivó en un proyecto de ley, presentado por el diputado Marco Antonio González Salazar (Partido Liberación Nacional, 1990-1994), que posteriormente fue archivado.⁷ Este antecedente fallido, fuera del período de estudio, permite constatar que si bien desde la década de los ochenta existían voces preocupadas por el tema, no hubo una preocupación suficientemente arraigada como para que la reforma lograra posicionarse como parte de la agenda política y mediática del país.

La revalorización de la necesidad de una reforma en materia de gestión del recurso hídrico se produce entre 1996 y 2001 y, puntualmente, se expresa a partir de tres elementos. Primero, la aprobación de la Ley N°7593, que en 1996 transformó el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y trasladó el Departamento de Aguas del SNE al Ministerio de Ambiente y Energía, provocando con ello un vacío legal en materia de concesiones de fuerzas hidráulicas para la generación privada de energía. A partir de ese momento la Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE) transformó su interés compartido en una demanda política y planteó la necesidad de subsanar ese vacío a partir de la aprobación de una nueva ley que regulase la materia.⁸

El segundo elemento a considerar es el trabajo y la influencia de la comunidad epistémica del agua, conformada por investigadores de las universidades públicas, especialistas, fun-

Figura 6.1 Recuadro: Los principios de Dublín.

La Conferencia Internacional del Agua y el Medio Ambiente, realizada en Dublín en 1992, definió cuatro principios:

Principio No. 1 El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.

Principio No. 2 El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.

Principio No. 3 La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.

Principio No. 4 El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.

Fuente: La declaración de la Conferencia de Dublín fue consultada, el 25 de junio de 2012 en el sitio oficial de la Organización Mundial de Meteorología:

<http://www.wmo.int/pages/prog/hwarp/documents/espanol/icwedeecs.html>.

⁷ Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley Marco del Sector Hidrobiológico N°14.598 (Expediente A-11.079)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa, pp.1-3.

⁸ Mario Alvarado, Director Ejecutivo de la Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE). Entrevista realizada en las oficinas de ACOPE el 25 de mayo de 2012, Centro Colón, San José, Costa Rica.

cionarios públicos y un sector ligado a la conservación de la naturaleza.⁹ En 1994 se realizó un taller, y la publicación de sus resultados en 1996, que analizó los aspectos institucionales y administrativos, las perspectivas de investigación y la perspectiva regional en la gestión del agua.¹⁰ Esta iniciativa sirvió para hacer un primer balance de situación del recurso hídrico a partir del trabajo de los investigadores costarricenses; a la vez, el intercambio internacional contribuyó a incorporar perspectivas innovadoras que enmarcarían la acción política en la década siguiente. En este sentido destacan la influencia del discurso de desarrollo sostenible, el manejo integrado del agua y la gestión por cuencas como mecanismos para la toma de decisiones; además, la importancia de la valoración económica del agua, las innovaciones tecnológicas y los instrumentos financieros para su manejo.¹¹ Estas influencias ideológicas para la gestión del recurso hídrico se pueden enmarcar, según la clasificación de Dryzek, en al menos tres discursos sobre los recursos naturales. En primer lugar, destaca el discurso del desarrollo sostenible que, a pesar de afirmar la existencia de límites ecológicos al progreso, sostiene que con adecuadas políticas el crecimiento económico puede continuar indefinidamente. En segundo lugar debe considerarse el discurso de racionalismo administrativo, según el cual los problemas ambientales se resuelven si los expertos, apoyados por la ciencia y la técnica, se encargan de tomar las decisiones sobre la gestión de los recursos naturales. El tercer discurso que se puede identificar en esta comunidad epistémica es el racionalismo económico, que pretende utilizar mecanismos de mercado para alcanzar objetivos de política y cuyo ideal sería privatizar el manejo de los recursos naturales, o al menos, aplicar instrumentos de mercado a la mayor cantidad de áreas posibles.¹² Es evidente que, cada integrante de esta comunidad epistémica tiene sus particularidades ideológicas y discursivas.

⁹ Ver capítulo II y la explicación sobre comunidades epistémicas basado en: Haas, Peter (1992). *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*. In: **International Organization**. Vol.46, N°1 Knowledge, Power and International Policy Coordination. (Winter, 1992), pp. 1-35.

¹⁰ Reynolds Vargas, Jenny (editora) (1996). **Utilización y manejo sostenible de los recursos hídricos**. Heredia: Editorial Fundación UNA.

¹¹ Ver: Aart G. Van Malenstein. *Some aspects of water management in the Netherlands*; Joep Blom. *The meaning of sustainability in policy development in the Netherlands*; C.W. Iedema. *Water management in dialogue with mother nature*; Jan Hoeks. *Development of decision support tools for water management*; Marino Marozzi. *Método de valoración económica del servicio de agua potable: ajustes para la sostenibilidad del recurso*; Frank Leek. *Charges as instruments for water pollution control: the experience in the Netherlands*. Carlos Vargas Fallas. *La perspectiva del manejo de cuencas*. Pauline Van Gaas, Wladimir Bleuten, M. van der Perk. *Process-oriented modelling tools for sustainable land use and water supply at catchment level*. En: Reynolds Vargas, Jenny (editora) (1996). **Utilización y manejo sostenible de los recursos hídricos**. Heredia: Editorial Fundación UNA.

¹² Dryzek, John (2005). **The Politics of the Earth. Environmental Discourses**. Oxford: Oxford University Press.

Los problemas del marco institucional y legal del recurso hídrico fueron planteados por representantes del Departamento de Aguas, que inicialmente estaba adscrito al Servicio Nacional de Electricidad. En 1996 dichos funcionarios hicieron un llamado a la elaboración de una nueva Ley de Aguas.¹³ El tema se discutió en el proceso de concertación nacional llevado a cabo por el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002).¹⁴ Los esfuerzos de esa comunidad epistémica continuaron en los siguientes años y se vieron materializados en la organización de un nuevo simposio sobre manejo integrado de aguas, en este caso subterráneas.¹⁵ En este simposio y su correspondiente publicación destacan discursos similares a los anteriormente analizados, sobre el manejo del recurso hídrico: investigación aplicada como insumo para la toma de decisiones, la influencia de experiencias internacionales, la gestión integrada del recurso y el manejo por cuencas, el desarrollo sostenible, la valoración económica del agua y la aplicación de mecanismos financieros a su gestión. Es importante destacar que en el período 1998-2002, la presencia de Carlos Manuel Rodríguez Echeverría, Viceministro de Ambiente y Energía, fue fundamental para trasladar esa demanda al sistema político.

El tercer elemento a considerar es el clima de preocupación mediática y social generado por varios episodios de contaminación del agua ocurridos en la Gran Área Metropolitana en el año 2001 y que afectaron a cerca de 150.000 personas que sufrieron problemas de salud.¹⁶ Esto provocó que el tema terminara posicionándose como una necesidad urgente, lo cual permitió, a su vez, consolidar el discurso que prego-

Figura 6.2 Recuadro: La Gestión Integrada del Recurso Hídrico.

La Gestión Integrada se entiende como el proceso que promueve el desarrollo y manejo coordinado del agua para maximizar el bienestar social y económico de forma sostenible y equitativa. Los distintos usos del agua son analizados en conjunto para considerar los efectos de uno sobre los otros y perseguir las metas sociales y económicas acordes con el desarrollo sostenible.

Fuente: Global Water Partnership, sitio oficial consultado el 25 de junio de 2012:

<http://www.gwp.org/en/The-Challenge/What-is-IWRM/>

¹³ Jaime Brenes Valverde. *Problemas urbanos y costeros relacionados con el recurso hídrico en Costa Rica*; Zoraida Moreira. *Marco legal sobre recursos hídricos*. En: Reynolds Vargas, Jenny (editora) (1996). **Utilización y manejo sostenible de los recursos hídricos**. Heredia: Editorial Fundación UNA, p.113.

¹⁴ Maureen Ballester, Diputada 2006-2010, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevistada realizada el 15 de mayo de 2012 en su casa de habitación, San José, Costa Rica.

¹⁵ Jenny Reynolds Vargas (editora) (2002). **Manejo integrado de aguas subterráneas. Un reto para el futuro**. San José: EUNED.

¹⁶ Programa Estado de la Nación (2002). **Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. San José: Programa Estado de la Nación. Capítulo 4, p.189. Disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/informes/008/docs/info8cap4.pdf>

naba la necesidad de la reforma en materia de gestión de agua. En relación con esto, es importante destacar que las demandas de ACOPE y de la comunidad epistémica ambientalista tienen motivaciones muy distintas y no necesariamente compatibles.

La fase de construcción de la demandas de este primer ciclo finaliza con la presentación de tres proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica. El día 27 de noviembre de 2001 el Ministerio de Ambiente y Energía presentó el proyecto N°14.585 Ley de Recurso Hídrico. Esta propuesta pretendía crear un marco regulatorio para el manejo integral del recurso hídrico, aplicando el enfoque de gestión por cuencas y creando instrumentos de coordinación interinstitucional liderados por el MINAE. Se proponían varios principios de gestión, entre ellos, la valoración del agua como un recurso finito y con valor ecológico y económico, la participación de los usuarios, el enfoque de género y desarrollo humano y el principio precautorio. Se regulaban los usos de las aguas y se proponía la regulación de las concesiones; además, se definía el agua como bien de dominio público. Se establecían mecanismos financieros como los cánones de vertidos y aprovechamiento, se delimitaban las zonas de protección y se regulaban otros aspectos del sector como por ejemplo las sociedades de usuarios.¹⁷

La propuesta N°14594 Ley de Conservación, Manejo y Uso del Recurso Hídrico fue presentada el 29 de noviembre de 2001 por el diputado Ovidio Pacheco (Partido Unidad Social Cristiana PUSC) en representación de la Defensoría de los Habitantes. A través de ella, se pretendía crear un marco institucional y legal bajo perspectiva ecosistémica y sostenible, considerando el recurso hídrico como bien público estratégico social, económico y ambiental. También se proponía el manejo sostenible del recurso con enfoque de cuencas, la internalización de los costos de contaminación, la aplicación de los principios preventivo y precautorio, la preferencia de uso para el consumo humano, el principio de solidaridad, la participación ciudadana, así como la valoración económica y ambiental del recurso. También se proponía la creación de una estructura institucional encabezada por

¹⁷ Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Este expediente recoge todas las actas de las discusiones en Comisión y Plenario de la Asamblea Legislativa así como todas los oficios e informes relacionados con la discusión. En el caso del Expediente A-13.061 se trata de 20 tomos que en total suman 6.952 folios. En adelante se citan las referencias de los documentos oficiales manteniendo la numeración oficial de los oficios contenidos en el Expediente.

el MINAE, la regulación de los aprovechamientos del recurso y la protección de las fuentes de agua.¹⁸

Tan solo un día después, el 30 de noviembre de 2001, el diputado José Merino del Río (Partido Fuerza Democrática) presentó el proyecto 14.598 Ley Marco del sector hidrobiológico. Se trataba de una ley marco para regular el recurso hídrico con la aplicación de los principios preventivo, precautorio, el uso prioritario para consumo de las poblaciones, la internalización los costos de la contaminación, la solidaridad social y la participación ciudadana. Se entiende el agua como patrimonio común del Estado y los particulares con valor económico y ambiental. Esta propuesta pretendía la gestión democrática y participativa de los recursos hídricos, mediante una gestión conjunta del Estado y los usuarios. El MINAE sería la institución responsable de esa gestión a través de una estructura específica. Establece el dominio público de las aguas y las condiciones para su aprovechamiento según las cuencas.¹⁹

En esta fase es posible comprobar que la necesidad de la reforma, impulsada por actores de naturaleza distinta, fue asumida por los partidos políticos en el escenario de la Asamblea Legislativa. El proyecto 14.585 fue presentado por la Ministra de Ambiente y Energía, Elizabeth Odio, y el Presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez; ambos del Partido Unidad Social Cristiana. A pesar de pertenecer al mismo partido, entonces en el gobierno, el diputado Ovidio Pacheco presentó otra iniciativa en representación de la Defensoría de los Habitantes (Nº14.594). En la entrevista realizada para esta investigación, el diputado Merino del Río manifestó que su objetivo con el proyecto presentado (Nº14.598) era bloquear las intenciones neoliberales del proyecto del MINAE y dar espacio para una mayor discusión y debate.²⁰

La articulación de las demandas

En esta segunda fase del primer ciclo de contienda, la interrelación entre los actores y sus demandas ocurrió en el escenario legislativo a raíz de las consultas realizadas sobre los tres expedientes legislativos existentes a finales de 2001. Es importante destacar que la

¹⁸ Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Conservación, Manejo y Uso del Recurso Hídrico Nº14.594 (Expediente A-11.080)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

¹⁹ Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley Marco del Sector Hidrobiológico Nº14.598 (Expediente A-11.079)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

²⁰ José Merino del Río, Diputado 1998-2002 y 2006-2010, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 22 de mayo de 2012 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, campus Rodrigo Facio, Montes de Oca, San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa asigna a comisiones específicas la discusión inicial de los proyectos legislativos, de forma tal que una vez dictaminados por la Comisión, pasan de nuevo al Plenario para seguir su debate. Las consultas realizadas por la Comisión Permanente Especial de Ambiente, ya sean obligatorias o facultativas, se constituyen en un espacio de apertura a la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos corporativos que aprovechan esta estructura de oportunidades políticas para plantear sus demandas. Sin embargo, la decisión de consultar facultativamente a ciertas agrupaciones y/o personas y darles audiencia o no, es, por supuesto, una decisión política que los diputados aprovechan para apoyar o debilitar los proyectos de ley según sus intereses.

Estas Comisiones se pueden entender entonces como un escenario institucional para la intermediación de intereses, aunque no necesariamente cumplen con el criterio de la inclusión simétrica de los actores. Son integradas por diputados de los distintos partidos representados en la Asamblea Legislativa y según las negociaciones llevadas a cabo por los jefes de cada fracción. La Comisión Permanente Especial de Ambiente, en el período comprendido entre mayo de 2001 y abril de 2002 (gobierno de Miguel Ángel Rodríguez 1998-2002), estaba integrada por tres diputados del Partido Unidad Social Cristiana, tres del Partido Liberación Nacional y uno del Partido Fuerza Democrática.²¹

Las demandas de los actores se pueden agrupar en 4 categorías de análisis, tomando en cuenta los proyectos de ley en discusión. En algunos casos los actores manifiestan oposición o apoyo completo al proyecto de ley, mientras que en otros casos apoyan o se oponen parcialmente al proyecto. La definición de la posición del actor respecto del proyecto de ley está en función de su interés principal.

La categoría de apoyo completo al proyecto 14.585 estuvo lógicamente encabezada por el Ministerio de Ambiente y Energía como proponente del proyecto. De ese modo, manifestaba su oposición a los otros dos proyectos (14.594 y 14.598). El MINAE pretendía regular la gestión del recurso hídrico y convertirse en el ente rector en la materia.²² La organización internacional Asociación Mundial por el Agua (conocida en el país por su nombre en inglés Global Water Partnership GWP) y liderada por Maureen Ballesteros, también manifestó su apoyo al proyecto 14.585 y comprometió sus recursos humanos y

²¹ Sitio oficial de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, consultado el 23 de setiembre de 2012: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/

²² Nota MINAE DVM-385-2, 29 de abril de 2002; DM-479-2002, 9 de abril de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

financieros para la discusión de la ley. El hecho de que la entonces diputada Ballestero, acompañada por Yamileth Astorga, compareciera ante la Comisión de Ambiente en dos oportunidades durante ese período, expresa el grado de apertura de ese órgano legislativo hacia la figura de Ballestero y GWP.²³ Por otro lado, la Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE) planteaba como demanda principal que se aprobara la regulación de la concesión de fuerzas hidráulicas para la generación privada de energía. De ahí que apoyara el proyecto 14.585, en el tanto incluía esa materia en la sección III del texto propuesto.²⁴ Las municipalidades de Guácimo, Garabito, Santo Domingo y Heredia apoyaron el proyecto 14.585 mediante notas enviadas a la Comisión de Ambiente.²⁵

En la acera del frente, y mostrando una completa oposición al proyecto, se encontraban varios actores. La Oficina Nacional Forestal (ONF) se oponía al proyecto 14.585 pues según ellos perjudicaba las actividades agropecuarias y forestales, debido a la limitación para el uso de recursos en las áreas silvestres y la ampliación de las zonas de protección.²⁶ En una línea similar se encontraba la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), que se oponía al proyecto porque no habían sido consultados al respecto y objetaban el establecimiento del principio de silencio positivo, las áreas de protección cerca de nacientes y la complejidad del marco institucional propuesto. Además, se oponían al canon ambiental por vertidos y al canon de aprovechamiento por tratarse de

²³ Ver: Acta de Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente Especial de Ambiente N°10 del 8 de agosto de 2002; Acta de la Comisión de Permanente Especial de Ambiente, N°14, 5 de setiembre de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

²⁴ ACOPE-DE-018-2002, 19 de junio de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. También: Mario Alvarado, Director Ejecutivo de la Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE). Entrevista realizada en las oficinas de ACOPE el 25 de mayo de 2012, Centro Colón, San José, Costa Rica. ACOPE es una organización dedica a defender los intereses de sus cerca de 36 asociados, tanto productores como afiliados: Aeroenergía S.A.; Hidroeléctrica Tuis S.A.; Azucarera El Viejo S.A.; Hidroenergía del General S.A.; Compañía Eléctrica Sarchi S.A.; Hidrovenecia S.A.; Desarrollos Energéticos MW S.A.; Ingenio Taboga S.A.; El Ángel S.A.; Inversiones La Manguera S.A.; El Embalse S.A.; La Lucha S.A.; Empresa Eléctrica Matamoros S.A.; Losko S.A. Poas-Rio Segundo II; Ganadería Montezuma S.A.; Molinos de Vientos del Arenal S.A.; Hidroeléctrica Aguas Zarcas S.A.; P.H. Don Pedro S.A.; Hidroeléctrica Caño Grande S.A.; Planta Eólica Guanacaste S.A.; Hidroeléctrica Doña Julia S.A.; Plantas Eólicas Pesa SRL; Hidroeléctrica Platanar S.A.; Rio Volcán S.A.; Hidroeléctrica Rio Lajas S.A.; Aldesa; Ingenierías JL y Asociados; SIME S.A.; Sistemas de Potencia de Centroamérica; Tomas A. Bata-lla; Ghella Sogene de Costa Rica S.A.; Versant Corporation; Aguaimara; BLP Abogados; Juwi; Arias&Muñoz. Tomado del sitio oficial de ACOPE, el 12 de junio de 2012: <http://www.cope.com/?q=node/12>

²⁵ Municipalidad de Guácimo, oficio SM-144-2002, 21 de marzo de 2002; Municipalidad de Garabito, oficio SG-90-2002, 21 de marzo de 2002; Municipalidad de Heredia, oficio SM-0398-02, 2 de abril de 2002; Municipalidad de Santo Domingo, oficio del 2 de abril de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

²⁶ ONF92/2002, 18 de abril de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

una carga adicional a las actividades productivas y un impuesto a la producción.²⁷ En una línea de argumentación distinta, pero compartiendo la oposición con la CNAA y la OFN, se encontraba la Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza (FECON), una entidad que agrupaba entonces a 58 organizaciones ligadas a esfuerzos de conservación de la naturaleza. FECON se oponía al proyecto 14.585 en razón de la sección III sobre concesiones de fuerzas hidroeléctricas para la generación privada, pues según ellos esto generaba problemas entre las comunidades y las empresas privadas de explotación de fuerzas hidroeléctricas. Se criticaba el proyecto 14.585 por supuestamente favorecer intereses particulares y carecer de principios de solidaridad, sostenibilidad y participación de las comunidades.²⁸ También es importante destacar la posición del Instituto Costarricense de Electricidad, que si bien no admitió abiertamente su oposición al proyecto, sí esgrimió fuertes argumentos en su contra, postura que permite ubicar a dicha

²⁷ Nota de la Cámara Nacional de Agricultura del 18 de noviembre de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Álvaro Sáenz, Presidente de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA) y Martín Calderón, Director Ejecutivo de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA). Entrevista realizada el 1 de junio de 2012 en las oficinas de la CNAA, Curridabat, San José, Costa Rica. La CNAA es una organización que integra diversos gremios del sector agropecuario. Según datos de la CNAA el 30% del territorio nacional se dedica a actividades agropecuarias que generan cerca de del 10% el PIB y otorga empleo a 280.300 personas, el 14,1% de la fuerza de la población ocupada, por lo que, se estima, cerca de 680.000 personas dependen de las actividades agropecuarias en el país (cerca del 15% de la población nacional). Comunicación personal con Martín Calderón, Director Ejecutivo de la CNAA.

²⁸ FECON Oficio 61-2002, 19 de abril de 2002; Comunicado de prensa. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Las organizaciones que firmaron el comunicado de prensa son: Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente, Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, Asociación Sindical de Trabajadores de Acueductos y Alcantarillados, Asociación Montaña Verde, Foro Emaus, Frente Pacífico de Oposición a la Minería de Oro a Cielo Abierto, Red de Reservas Naturales Privadas, Mesa Nacional Campesina, Centro para el Desarrollo Indígena, Comité de Defensa de los Ríos, Asociación Nacional de Productores Orgánicos, Grupo Germinal, Fundación Madre Verde, Asociación Ecologista de Guatuso y Patarrá, Pastoral Social de Pérez Zeledón, Asociación Conservacionista de Flora y Fauna Silvestre, Asociación Prodesarrollo Parque Juan Castro Blanco, Proyectos Alternativos para el Desarrollo Social, Club Ecológico Yiski, Asociación Ecologista para la Justicia Ambiental de Puriscal, Comité de Desarrollo Indígena de Bribri, Consejo de Desarrollo Indígena de Rey Curré, Fundación Ecológica del Cornelio de Acosta, Asociación de Agricultores de San Carlos, Oilwatch-Costa Rica, Proyecto Asis, Instituto de la Juventud para el Desarrollo Sostenible, Confraternidad Guanacasteca, Comunidades Ecologistas La Ceiba Amigos de la Tierra Costa Rica, Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica, Asociación Nacional de Empleados Públicos, Coordinadora de Organismos No Gubernamentales y Organizaciones Sociales con Proyectos Alternativos de Desarrollo, Mesa Nacional Indígena, Comisión Nacional de Enlace y Seguimiento, Asociación para el Bienestar Ambiental de Sarapiquí, Comité Cívico de Cañas, Fundación Bosques Nuevos para la Vida, Comité de Defensa de los Cerros de Escazú, Asociación Ecologista de Guácimo, Asociación Ambientalista de la Península de Nicoya, Coopepiedras Blancas, Asociación Ecologista el Bacón, Unión de Amigos para la Protección del Ambiente, Pastoral Social de Limón, Asociación Voces Nuestras, Fideicomiso Comunal de Osa, LightHawk, Unión de Productores Agrícolas de Puriscal, Asociación Limoncito, Asociación de Productores Silvoagropecuarios y Manejo Ambiental, Fundación Cecropia, Asociación Mujeres Espíritu de Lucha, Grupo de Jóvenes de Rey Curré, Asociación Ngöbegue, Asociación Ecologista de Paquera Lepanto y Cóbano, Voz de Mujer.

entidad dentro de la categoría de oposición completa. Por su parte, el Instituto Nacional de Electricidad (ICE) argumentaba que el proyecto de ley 14.585 tenía problemas de definición sobre la planificación del sector, y sobre todo, alegaba que las limitaciones para las concesiones y el aprovechamiento en áreas silvestres afectarían su funcionamiento. Otro argumento recurrente es la oposición del ICE a cualquier reforma al régimen de concesión especial de pleno derecho que les faculta su ley constitutiva.²⁹ Finalmente, es importante considerar la posición del diputado José Merino del Río, diputado 1998-2002, que presentó el proyecto 14.598 con la intención de realizar oposición al proyecto 14.585, pues de acuerdo con su criterio, éste pretendía la privatización del recurso según una lógica neoliberal.³⁰ Mediante el texto 14.598, el diputado Merino del Río pretendía incorporar otros elementos de la gestión integrada del recurso hídrico a la discusión legislativa.

Las categorías de apoyo y oposición parcial tienen que ver con señalamientos puntuales al proyecto de ley en cuestión. Uno de los actores que dio apoyo parcial fue el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (DST-AL), que propuso tomar el texto del proyecto 14.585 como base para la discusión (con lo que desestimaba los otros dos), advirtiendo que la potestad de emitir políticas correspondía al ente rector y no a una dirección administrativa.³¹ La Defensoría de los Habitantes (DH), a pesar de haber presentado el proyecto 14.594, defendió la utilización del proyecto 14.585 como base para la discusión.³² De la misma forma, el Tribunal Ambiental Administrativo del MINAE (TAA-MINAE), la Universidad de Costa Rica (UCR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República (CGR) recomendaron el texto 14.585 con enmiendas puntuales a diversos aspectos del texto.³³ La Municipalidad de Alajuela

²⁹ ICE Oficio PE-0651-P 0010.31472.2002, 24 de junio de 2002; PE-0310-P, 9 de abril de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

³⁰ José Merino del Río, Diputado 1998-2002 y 2006-2010, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 22 de mayo de 2012 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, campus Rodrigo Facio, Montes de Oca, San José, Costa Rica.

³¹ Informe S.T. 373-5-2002, 29 de marzo de 2002; N°328-05-2002, 23 de mayo de 2002 En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

³² DH-0489-02, 10 de junio de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

³³ Oficios del Tribunal Ambiental Administrativo: TAA-123-02, 18 de junio de 2002; TAA-152-02, 18 de junio de 2002; Universidad de Costa Rica: R-A-398-2002, 22 de agosto de 2002; R-A-174-2002, 23 de mayo de 2002; Procuraduría General de la República: OJ-064-2002, 30 de abril de 2002; OJ-104-2002, 18 de julio de 2002; OJ-092-2002, 13 de junio de 2002; Contraloría General de la República CGR: DAGJ-1066-2002, 24

(MA) defendió el proyecto 14.598 y recomendó la incorporación de la participación ciudadana en la gestión del agua.³⁴ Otros actores como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), el Tribunal Centroamericano del Agua (TCA), Asociación Costarricense de Recursos Hídricos y Saneamiento Ambiental - Colegio de Ingenieros Civiles (ACRHSA-CIC) y Jenny Reynolds, investigadora de la UNA, realizaron aportes específicos para la discusión de los proyectos de ley.³⁵

En la categoría de oposición parcial a los proyectos de ley, agrupamos a aquellos actores que objetan uno o varios elementos de los textos en discusión pero que no manifiestan su rechazo absoluto. En este sentido destaca la posición del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), cuya crítica a los proyectos en discusión fue que éstos no consideraban el equilibrio entre la protección del recurso hídrico y las actividades económicas, razón por la cual demandaba incorporar este aspecto en la discusión.³⁶ El Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA) advirtió en su momento que los proyectos en discusión afectaban potestades legales de esa institución y solicitaron una mejor coordinación institucional.³⁷ De forma similar se manifestó el Ministerio de Salud (MINSa), entidad que rechazó el traslado de competencias que corresponden a ese ministerio.³⁸ La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), por su parte, se manifestó en contra de incorporar el costo ambiental como parte de las tarifas, pues según ellos se trataba

de junio de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

³⁴ Municipalidad de Alajuela: N°1039-SM-2002, 8 de julio de 2002; SM-0486-2002, 12 de abril de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

³⁵ Acta N°11 de la Comisión Permanente Especial de Ambiente, 22 de agosto de 2002; Acta de la Comisión Permanente Especial de Ambiente N°12, 29 de agosto de 2002; Acta de la Comisión Permanente Especial de Ambiente N°15, 12 de setiembre de 2002; Acta de la Comisión Permanente Especial de Ambiente N°17, 26 de setiembre de 2002; Acta de la Comisión Permanente Especial de Ambiente N°20, 10 de octubre de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

³⁶ Ministerio de Agricultura y Ganadería: DM-158, 20 de junio de 2002; DM-157, 20 de junio de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

³⁷ Servicio Nacional de Riego y Avenamiento GE-272-02, 24 de junio de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

³⁸ MINSa DM-E-0981-02. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

de un impuesto que no se puede cargar en el costo de los servicios.³⁹ En la siguiente tabla se agrupan los actores según las categorías de análisis expuestas anteriormente.

Tabla 6.1: Identificación de actores según categorías de demandas del primer ciclo de contienda (1996-2002).

Apoyo parcial	Apoyo completo:
DST-AL, DH, TAA-MINAE, UCR, PGR, CGR, MA, TCA, ACRHSA-CIC, UNA	MINAE, GWP, ACOPE, M.GARABITO, M.GUACIMO, M. HEREDIA, M. SANTO DOMINGO
Oposición Parcial	Oposición completa
MAG, SENARA, MINSA, ARESEP	OFN, CNAA, FECON, ICE

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de: Expedientes legislativos A-13.061, Tomos 1 a 3, A-11.080, A-11.079. Entrevistas a actores⁴⁰ y sitio oficial de la Asamblea Legislativa, consultado en abril y mayo de 2012: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/default.aspx;

Procesamiento institucional de las demandas

Desde abril de 2002, los diputados de la Comisión Permanente Especial de Ambiente discutían la posibilidad de integrar los tres proyectos de ley en un solo texto, utilizando el proyecto del MINAE (Nº 14.585) como base. De hecho, el 24 de abril del 2002 se realizó el primer Foro del Agua, organizado por GWP y la Asamblea Legislativa, que reunió a diputados, especialistas y actores involucrados en el tema. En ese foro, los actores participan-

³⁹ Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos Nº0848-RG-2002, 6 de agosto de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico Nº14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

⁴⁰ Los actores entrevistados fueron: Maureen Ballesteros, Ex Directora de GWP y Diputada 2006-2010, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 15 de mayo de 2012 en su casa de habitación, San José, Costa Rica; José Merino del Río, Diputado 1998-2002 y 2006-2010, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 22 de mayo de 2012 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, campus Rodrigo Facio, Montes de Oca, San José, Costa Rica; Quirico Jiménez, Diputado 2002-2006, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 23 de mayo de 2012 en las oficinas de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH S.A., San Rafael de Heredia, Costa Rica; Yamileth Astorga, coordinadora del Programa de Gestión Ambiental Integrada (PROGAI) de la Universidad de Costa Rica. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2012, en las oficinas del PROGAI, Montes de Oca, San José, Costa Rica; Mario Alvarado, Director Ejecutivo de la Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE). Entrevista realizada en las oficinas de ACOPE el 25 de mayo de 2012, Centro Colón, San José, Costa Rica; Rolando Castro, Director Ejecutivo del Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA) y Esteban Monge, abogado de Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA). Entrevista realizada el 29 de mayo de 2012 en las oficinas de CEDARENA, Montes de Oca, San José, Costa Rica; Álvaro Sáenz, Presidente de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA) y Martín Calderón, Director Ejecutivo de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA). Entrevista realizada el 1 de junio de 2012 en las oficinas de la CNAA, Curridabat, San José, Costa Rica; José María Villalta, Diputado 2010-2014, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 8 de junio de 2012 en el Despacho Legislativo. San José, Costa Rica; Guido Vargas, Exdiputado 1998-2002 y Secretario General de la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios Costarricenses (UPANACIONAL). Entrevista realizada el 14 de junio de 2012 en la sede central de UPANACIONAL, Tibás, San José, Costa Rica.

tes presentaron sus posturas según lo reseñado antes y se llegó a la conclusión de que era necesario integrar los proyectos y realizar una amplia consulta del texto.⁴¹ Esta idea era consecuente con la postura de varias instituciones y actores sociales, pero la forma de realizarlo generó polémica, toda vez que surgió la posibilidad de encargarle a la organización GWP la tarea de integrar los tres proyectos. Dicha organización incluso contrató a una persona para que organizara la actividad, sin embargo el saliente diputado Merino del Río manifestó su oposición pues esa labor, según él, competía a la Comisión.⁴²

El 1 de mayo de 2002 tomaron posesión de sus cargos los nuevos diputados de la Asamblea Legislativa (administración de Abel Pacheco de la Espriella PUSC, 2002-2006). La Comisión Permanente Especial de Ambiente quedó conformada, para el período 2002-2003, por Quírico Jiménez Madrigal del Partido Acción Ciudadana (PAC) como su Presidente, German Rojas Hidalgo del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) como Secretario, Mario Calderón Castillo (PUSC), Guido Vega Molina PLN, Joyce Zürcher Blen (PLN), Rafael Varela Granados (PAC), y Carlos Salazar Ramírez del Partido Movimiento Libertario (PML).

Al mismo tiempo que la consultora de GWP trabajaba en la integración de la propuesta de ley, el Departamento de Servicios Técnicos elaboró una matriz comparativa de los tres proyectos que sirvió de base para la discusión.⁴³

Posteriormente los diputados conformaron una subcomisión de redacción, apoyada por los asesores de la Comisión, que presentaron un texto sustitutivo a partir de tres informes: el “Análisis Comparativo y recomendaciones sobre los proyectos de Aguas” aportado por el MINAE (con apoyo de GWP), la opinión jurídica de la Procuraduría y el informe comparativo del Departamento de Servicios Técnicos. En la Sesión del 11 de noviembre de 2002, la Comisión Permanente Especial de Ambiente archivó los

⁴¹ En ese Foro nació el Grupo Técnico del Agua, integrado en ese momento por MINAE, Defensoría de los Habitantes, GWP, Fundación para el Desarrollo Urbano FUDEU y el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales CEDARENA. Grupo Técnico del Agua (2004). **Hacia una nueva ley del Agua. Memoria de un proceso de construcción participativa**. San José: Grupo Técnico del Agua, p.11.

⁴² Maureen Ballester, Ex Directora de GWP y Diputada 2006-2010, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevistada realizada el 15 de mayo de 2012 en su casa de habitación, San José, Costa Rica.

⁴³ Acta de Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente Especial de Ambiente N°13 del 25 de abril de 2002. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

expedientes 14.598 y 14.595, y aprobó por unanimidad el texto sustitutivo como dictamen del proyecto 14.585.⁴⁴

De esta forma, las distintas demandas de los actores fueron incorporadas o desechadas. Es evidente, al analizar el desenlace de este primer ciclo de contienda, que los sectores opuestos a la reforma del marco legal del recurso hídrico no fueron capaces de detener la discusión del proyecto de ley. Por otro lado, el MINAE logró mantener el proyecto en el trámite legislativo con una presencia privilegiada de GWP en el proceso. Los demás actores que proponían cambios parciales al texto tendrían que esperar a conocerlo para analizar si sus demandas habían sido cumplidas.

Interpretación simbólica del desenlace

En la Tabla 6.2 se sintetizan los principales hechos relevantes de este primer ciclo de contienda, que, como se observa, finaliza con la aprobación del texto sustitutivo del proyecto de ley 14.585.⁴⁵ A partir de ese momento, los actores políticos en la discusión reinterpretarían su accionar de cara a este nuevo texto. De esa forma iniciaba un nuevo ciclo de contienda. Cabe mencionar que paralelamente a la discusión del proyecto de ley 14.585, se presentó el proyecto de ley N°14.757 con el objetivo puntual de cambiar el artículo 121, inciso 14 de la Constitución Política. La idea, en concreto, era declarar que las aguas de dominio público y las fuerzas obtenidas de ellas no podrían salir del dominio del Estado.⁴⁶

⁴⁴ Comisión Permanente Especial de Ambiente, Acta de la Sesión Extraordinaria N°23, 11 de noviembre de 2002. Informe Subcomisión aprobado por Unanimidad. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

⁴⁵ Para distinguir los cuatro textos analizados bajo el expediente 14.585, se utiliza la siguiente numeración: el primero se codifica como 14.585, el primer texto sustitutivo (segundo texto en análisis) 14.585-A, el segundo texto sustitutivo 14.585-B y el tercero 14.585-C.

⁴⁶ Asamblea Legislativa **Proyecto de Ley Reforma del Inciso 14) Del Artículo 121 de la Constitución Política Expediente N.º 14.757**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. El proyecto fue presentado por los siguientes diputados: Joyce Zürcher Blen, Quirico Jiménez Madrigal, Guido Vega Molina, Luis Ramírez Ramírez, Juan José Vargas Fallas, Nury Garita Sánchez, Laura Chinchilla Miranda, Elvia Navarro Vargas, Rodrigo Carazo Zeledón, Sigifredo Aiza Campos, Luis Villanueva Monge, Kyra de la Rosa Alvarado, Ricardo Toledo Carranza, Lourdes Ocampo Fernández, M^a Elena Núñez Chávez, Gloria Valerín Rodríguez, José Miguel Corrales Bolaños, Carlos Avendaño Calvo, Carlos Benavides Jiménez. El proyecto fue dictaminado afirmativamente por la Comisión Especial conformada para ese efecto el 2 de noviembre de 2004 y fue discutido en primer debate el 30 de noviembre de 2005. Luego de eso, no se registran más movimientos en el archivo legislativo del proyecto. Sitio oficial de la Asamblea Legislativa, consultado el 20 de junio de 2012: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=14757

Tabla 6.2: Cronología del primer ciclo de la contienda por la reforma del marco legal del recurso hídrico, Costa Rica (1996-2002).

Hecho relevante	Fecha
La Ley de ARESEP crea un vacío legal en explotación privada de fuerzas hidráulicas.	1996
En el proceso de concertación nacional se discute el tema hídrico.	1998
Episodios de contaminación del agua potable en la GAM afectan a cerca de 150.000.	2001
El MINAE presenta a la Asamblea Legislativa el proyecto 14.585 Ley del Recurso Hídrico.	27 de noviembre de 2001
El diputado Ovidio Pacheco (PUSC) presenta el proyecto 14.594 elaborado por la Defensoría de los Habitantes.	29 de noviembre de 2001
El diputado José Merino del Río (PFD) presenta el proyecto 14.598 Ley Marco del Sector Hidrobiológico.	30 de noviembre de 2001
La Comisión de Ambiente inicia el trámite del proyecto 14.585, 14.594 (Se realizan consultas a sectores).	13 de febrero de 2002
La Comisión de Ambiente inicia el trámite del proyecto 14.598 (Se realizan consultas a sectores).	7 de marzo de 2002
Foro Nacional del Agua organizado por GWP y la Asamblea Legislativa. Se crea el Grupo Técnico del Agua (MINAE, DH, GWP, FUDEU, CEDARENA).	24 de Abril de 2002
Se discute la posibilidad de integrar los tres textos a partir del texto del proyecto 14585.	25 de Abril de 2002
Fin de la administración de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) e inicio de la administración de Abel Pacheco (2002-2006).	8 de mayo de 2002
Varios diputados presentan una reforma constitucional, proyecto 14.757, para declarar el agua como un bien de dominio público, patrimonio del Estado, en el artículo 121, inciso 14 de la Constitución	17 de mayo de 2002
La Subcomisión que integra los 3 textos, presenta su informe con texto sustitutivo 1. Dictamen negativo unánime a los proyectos 14.594 y 14.598, ambos se archivan.	11 de noviembre de 2002

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de: Expedientes legislativos A-13.061 Tomos 1 a 3, A-11.080, A-11.079. Entrevistas a actores y consultas al sitio oficial de la Asamblea Legislativa, consultado en abril y mayo de 2012: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/default.aspx;

6.2.2 Segundo ciclo de contienda política: el proceso de consulta y la búsqueda de consensos (2002 a 2003)

Construcción de las demandas

Como se explicó en la sección anterior, el desenlace institucional que pone fin al ciclo anterior marca también el inicio del siguiente. El nuevo texto del proyecto de ley obliga a un replanteamiento del proceso y sirve de corte entre un ciclo de contienda y el otro. La Comisión Especial Permanente de Ambiente realizó las consultas obligatorias a las instituciones involucradas así como a una cantidad importante de actores e instituciones. Además, brindó apoyo al proceso de consulta social liderado por el Grupo Técnico del Agua.

Como se había explicado antes, el Grupo Técnico del Agua (GTA) nació a partir del Foro Nacional del Agua realizado en abril del 2002. Durante este segundo ciclo de contienda, el GTA sirvió como un espacio complementario al debate legislativo, toda vez que lideró un proceso de consulta social en varias regiones del país y reunió a un grupo de expertos en un taller técnico del agua. En este sentido, es interesante notar el traslape entre el escenario legislativo, dominado por los partidos políticos, y el GTA que también servía como espacio de discusión y análisis pero estaba dominado por actores de la sociedad civil. Ambos procesos sirvieron para que diversos actores construyeran su posición respecto del proyecto y contribuyeran con la redacción de un segundo texto sustitutivo (14.585-B). Antes de analizar ese proceso, es necesario referirse brevemente a los elementos centrales del primer texto sustitutivo.

El texto de ley, 14.585-A, aprobado por la Comisión Especial Permanente de Ambiente en noviembre de 2002, buscaba crear un marco institucional para su gestión, establecer el dominio público del agua y regular el derecho de los habitantes a disponer del recurso hídrico y participar en su gestión. Este es el primer texto de ley donde se establece el derecho humano al agua, además de otros principios de gestión integral. Se mantiene el ideal de lograr un desarrollo sostenible, la valoración económica del agua y la cuenca como unidad de planificación, entre otros. Es claro que la visión de la comunidad epistémica del agua y los discursos internacionales sobre la gestión integrada del recurso hídrico fueron las principales influencias para la redacción de este nuevo texto de ley.

Si se consideran los principales aspectos en disputa y las demandas de distintos actores analizados en la sección anterior, es necesario señalar que este texto mantiene la

estructura institucional y la planificación hídrica liderada por el MINAE, así como la no aplicación del silencio positivo en la administración de recursos naturales, los mecanismos financieros (canon de vertidos y de aprovechamiento) y los procedimientos para dar permisos de aprovechamiento. En la sección II de la propuesta se mantiene la regulación de las concesiones para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas y en artículos posteriores se obliga al ICE, ICAA y SENARA a solicitar concesión para el aprovechamiento de las aguas. Con relación a las zonas de protección, la propuesta establece una protección de las nacientes permanentes o intermitentes en una zona con un radio de 100 o 200 metros (si se abastecen poblaciones) así como la protección de cursos de agua y lagos en sus márgenes. Para cada caso, define las prohibiciones y usos permitidos en esas áreas. Además, la propuesta de ley establece derogatorias que afectan al SENARA y otras leyes conexas.

Como se puede deducir en este breve repaso de los aspectos más disputados de la propuesta de ley, era de esperar que los actores afectados, de nuevo, plantearan sus demandas en este segundo ciclo de contienda. En esta oportunidad, la consulta realizada por el Grupo Técnico del Agua permitió que otros sectores, además de los señalados anteriormente, conocieran la ley y tomaran una postura al respecto.

Entre febrero y mayo de 2003 se organizaron 6 talleres de consulta en distintos lugares del país bajo la premisa de que funcionarían como un espacio de diálogo entre la sociedad civil y la Comisión Especial Permanente de Ambiente de la Asamblea Legislativa.

En el período comprendido entre mayo de 2003 y mayo de 2004, la Comisión estuvo integrada por nueve diputados, pues a los siete del período anterior (2 del PUSC, 2 del PAC, 2 del PLN y 1 del PML) se sumaron Gerardo Vargas Leiva (PAC) y Jorge Luis Álvarez Pérez (PUSC).

El Grupo Técnico del Agua (GTA) fue el encargado de convocar los talleres, organizar la dinámica en cada uno de ellos, dar seguimiento a los insumos de los participantes e incorporar las propuestas allí surgidas al texto de ley.⁴⁷ Cada taller inició con una presen-

⁴⁷ En este momento, 2003, el Grupo Técnico del Agua estaba conformado la Comisión Especial Permanente de Ambiente de la Asamblea Legislativa, Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Salud, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, Foro Ambiental, Centro Científico Tropical, Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, Fundación para el Desarrollo Urbano, Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza, Comité Regional de Recursos Hidráulicos y la Asociación Mundial del Agua. Grupo Técnico del Agua (2004). **Hacia una nueva ley del Agua. Memoria de un proceso de construcción participativa**. San José: Grupo Técnico del Agua, p.25.

tación del proyecto de ley, realizada por especialistas de Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), Asociación Mundial por el Agua (GWP), Fundación para el Desarrollo Urbano (FUDEU) y el MINAE, y luego los participantes discutían grupalmente el proyecto. De acuerdo con los datos del mismo GTA, en total 327 personas participaron en los 6 talleres realizados en San Carlos, Quepos, Limón, Golfito, Palmar Sur y Liberia.

Cuadro 6.1 Participantes en los talleres de consulta por sector, Costa Rica.

Sectores	Cantidad de participantes	
	Total	Porcentual %
Instituciones estatales	108	33,2
ASADAS	65	19,8
Organizaciones locales	36	11,0
Organizaciones no gubernamentales	32	9,7
Municipalidades	29	8,8
Sector privado	28	8,5
Cooperativas	7	2,1
Otros	22	6,7
TOTAL	118	100

Fuente: Grupo Técnico del Agua (2004). **Hacia una nueva ley del Agua. Memoria de un proceso de construcción participativa.** San José: Grupo Técnico del Agua, p.27

En el cuadro 6.1, que ilustra la participación de los sectores en los talleres, se puede notar un predominio de funcionarios de instituciones públicas (MINAE, ICE, MAG, ICAA y MINSA en orden de participación) y ASADAS, seguidos de organizaciones sociales, ya sea locales, como asociaciones de desarrollo, o nacionales. Los datos por género muestran que los hombres participaron más (77%) que las mujeres (23%).

Después de realizados los talleres de consulta, el Grupo Técnico del Agua convocó a un grupo de especialistas para que emitieran su criterio técnico sobre la ley. La convocatoria reunió a cerca de 100 personas de las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, entidades especializadas y representantes de las comunidades del país, que se reunieron el 2 y 3 de setiembre en San José para discutir el texto de ley. En este taller se consolidaron las posiciones de los distintos actores y se dio continuidad a la construcción de consensos en torno a las reformas al texto de ley propuesto.

Articulación de las demandas

Los resultados del proceso de consulta liderado por el GTA les permitieron a algunos actores cimentar sus posiciones en un espacio de diálogo y participación. Pese a que dichas posiciones fueron recopiladas y presentadas a la Comisión Legislativa en octubre de 2003, se analizarán más adelante con el fin de respetar el orden cronológico del proceso. De igual modo, resulta necesario mencionar las posiciones emitidas por diversas instituciones y actores de cara a las consultas oficiales planteadas por la Comisión Especial Permanente de Ambiente, pues se trata de dos escenarios de acción distintos.

Al igual que en el ciclo de contienda anterior, los actores han sido agrupados según las categorías de clasificación de sus respectivas demandas.

Así, en primera instancia, se tienen las posiciones de apoyo completo al proyecto de ley 14.585-A. El Instituto Meteorológico Nacional (IMN), la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), el Banco de Costa Rica (BCR), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), la Municipalidad de Guatuso, la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y el Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) le dieron su respaldo al proyecto mediante notas de respuesta a la consulta realizada por la Comisión Legislativa.⁴⁸

Al igual que en el ciclo de contienda anterior, otros actores manifestaron su descontento con el proyecto de ley, razón por la cual, para efectos de análisis, fueron incluidos en la categoría de oposición completa. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) realizó fuertes críticas al proyecto, argumentando que además de que no regulaba el principal foco de contaminación del agua, el uso doméstico, cargaba el costo de contaminación al sector productivo. El MEIC también argumentó que no existía equilibrio entre el aprovechamiento y la conservación del agua, pues no se habían tomado en cuenta las necesidades productivas. Además, planteó que las áreas de protección establecidas en el proyecto de ley se constituían en limitaciones a la propiedad privada y expropiaciones disfrazadas.⁴⁹ El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), dada su postura al respecto, también puede ubicarse en la categoría de oposición

⁴⁸ IMN N°435-02-IMN, 27 de noviembre de 2002; RECOPE P-1808-2002, 5 de diciembre de 2002; BCR DTI-066-11-02, 11 de diciembre de 2002; INVU PE-968-2002, 12 de diciembre de 2002; Municipalidad de Guatuso 16 de diciembre de 2002; JAPDEVA PEL-1321-02, 16 de diciembre de 2002; BCAC 19 de enero de 2003. Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 4 a 8.

⁴⁹ MEIC DM-900-02, 15 de noviembre de 2002. Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 4 a 8.

completa al proyecto. De acuerdo con el ICAA, la indefinición de la rectoría en materia de aguas, la incoherencia en la aplicación de principios y la estructura institucional propuesta los afectaría de forma directa. Advertían, además, sobre el costo financiero de la ley, por lo que se oponían al pago del canon de aprovechamiento y el de vertidos. El ICAA también señalaba el vacío en materia de regulación de los acueductos comunales y el riesgo de desproteger áreas de reserva para las fuentes acuíferas. Sin embargo, uno de los reclamos principales se relacionaba con el cambio previsto en el proyecto de ley, que obligaría al ICAA a solicitar concesión para el aprovechamiento del agua y haría de la entidad un usuario más del agua. Esto, a su modo de ver, traducía un desconocimiento del servicio público brindado por el ICAA.⁵⁰ El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) criticaba que el proyecto de ley tenía un carácter controlador y burocrático y además era *“...excesivamente ecocéntrico...con una tendencia marcada...a proteger los recursos naturales y el ambiente...”*⁵¹ Frente a esto, el ICE pretendía lograr un equilibrio entre uso y conservación y defendía su papel en la planificación del sector hidroeléctrico, y por tanto se oponía a la participación ciudadana en la definición de las prioridades de uso y los consejos de cuenca. El ICE tampoco aceptaba la rectoría del MINAE ni la creación de la Dirección Nacional del Recurso Hídrico. Al igual que en el caso del ICAA, el ICE se oponía a la obligación –que el proyecto de ley les establecía a ambas entidades– de solicitar concesión por el uso de agua, pues estarían amparadas en la figura de concesión especial de pleno derecho.

Un sector que en este segundo ciclo se ubica como opositor al proyecto, es de las Asociaciones Administradoras de los Acueductos Comunales (ASADAS). Los representantes de varias ASADAS comparecieron ante la Comisión Legislativa y presentaron un documento, firmado por 322 personas ligadas a dichas organizaciones, mediante el cual expresaban su oposición al proyecto de ley 14.585-A por varias razones. En primer lugar, realizaban una fuerte crítica al MINAE y al sector en general, por su falta de aplicación de las leyes existentes. Sugerían, incluso, que ese sector estaba plagado de corrupción, por lo que no veían como positivo que se le otorgase la rectoría y la gestión del recurso hídrico. También advertían que no podían estar de acuerdo con una ley y una organización institucional que no los tomaba en cuenta y que, según su criterio, más bien

⁵⁰ ICAA PRE/015/2002, 24 de enero del 2003. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 4 a 8.

⁵¹ ICE PE-0011-P, 14 de enero de 2003. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 4 a 8, p.1446.

los debilitaba pues obligaba al ICAA, y a ellos por lo tanto, a solicitar una concesión para el uso del agua. El sector de las ASADAS que compareció ante la Comisión aclaró en su momento que si bien estaban dispuestos al diálogo, era necesario que se tomaran en cuenta las necesidades del sector, principalmente su fortalecimiento. Asimismo, planteaban la necesidad de aclarar la definición de tarifas de parte de la ARESEP.⁵²

Es importante mencionar que ese momento varias instituciones y actores realizaron manifestaciones de apoyo u oposición parcial al proyecto. En la primera categoría, de apoyo parcial pero con sugerencias de mejora al texto de ley se encuentran instituciones como la Escuela Centroamericana de Geología de la Universidad de Costa Rica (ECG-UCR), el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), la Municipalidad de Santo Domingo, la Asociación Costarricense de Recursos Hídricos y Ambientales del Colegio de Ingenieros Civiles (ACRHSA-CIC), el Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIA), la Universidad Nacional (UNA), la Universidad de Costa Rica y el Instituto de Políticas para la Sostenibilidad (IPS).⁵³

Por otro lado, varias instituciones manifestaban una oposición parcial al proyecto 14.585-A. Este es el caso del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) que señaló que las concesiones de aprovechamiento en áreas silvestres (art.95) atentarían contra la conservación del equilibrio ecológico y los intereses patrimoniales del IDA. El Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA), si bien no formuló una crítica directa al proyecto, adjuntó una nueva propuesta de texto de ley acorde con los intereses de esa entidad, por lo que se deduce aquí se oponía al texto en discusión. La Contraloría General de la República (CGR) advirtió sobre posibles problemas de coordinación entre las áreas

⁵² Comparecencia en la Comisión de Ambiente: Gonzalo Romero Mora, Acueducto Higuito de Desamparados, Guisella Cordero, Acueducto de Quebradilla, Cristián Gamboa Zúñiga Acueductos Poás Aserri, Edgar Vega, Acueducto Targuaces Desamparados Alajuela. Acta de la Sesión Ordinaria N°29, Comisión Permanente Especial de Ambiente (20 de febrero de 2003). En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 4 a 8.

⁵³ Escuela Centroamericana de Geología GD-690-02, 3 de diciembre de 2002, TAA O-7-03-TAA, 15 de enero de 2003; CNFL DJI-1157-02, 6 de diciembre de 2002; INEC-GE-444-002, 4 de diciembre de 2002; Municipalidad de Santo Domingo Sesión N°3-2003, 13 de enero de 2003; ACRHSA-CIC CIC-116-02-2003, 6 de febrero de 2002 y Acta de la Sesión Ordinaria N°31, Comisión Especial Permanente de Ambiente, 6 de marzo de 2003; CIA J.D. N°059-03, 31 de marzo de 2003; Comunicación personal de Jenny Reynolds a la secretaria de la Comisión (sin fecha), tomo 6; UCR R-2550-2003, 21 de mayo de 2003; Comparecencia de Tirso Maldonado, Gerardo Barrantes y Mauricio Vega, IPS: Acta de la sesión N°8, Comisión Especial Permanente de Ambiente, (31 de julio de 2003). En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 4 a 8.

de conservación del MINAE y las futuras unidades de cuenca, y planteó, de forma puntual, varias recomendaciones para mejorar la aplicación de los canones de vertidos y aprovechamiento. Asimismo, hizo un llamado para que el proceso de consulta asegurase la adecuada coordinación interinstitucional con el ICE, MINAE y SENARA. En el caso de la CGR, a pesar de que su oposición al proyecto no fue tan expresa, se ubica en esta categoría porque su postura enfatizaba que el texto debía mejorarse en varios aspectos fundamentales. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), por su parte, insistió en su oposición a los mecanismos financieros de la ley, pues argumentaba que la fijación de tarifas solo debía incorporar los costos directos del servicio y, por ende, no se podría cobrar adicionalmente por la conservación. La ARESEP también advertía que los cambios que obligaban al ICE e ICAA a solicitar las concesiones, serían perjudiciales para esas instituciones. La Defensoría de los Habitantes también planteó algunas dudas sobre el proyecto, en particular sobre la no aplicación del silencio positivo. También hizo un llamado de atención para asegurar que la propuesta de ley mejorase la coordinación interinstitucional. La Municipalidad de Grecia (M. Grecia) observó que el proyecto no regulaba adecuadamente lo relacionado con las ASADAS y recomendó incorporar esa materia en la ley. Finalmente se debe destacar la posición de la Asociación Voz del Pueblo de Bagaces (AVPB) y su observación de que en este texto se había eliminado la prohibición de aprovechamiento del agua para gobiernos extranjeros.⁵⁴

Es importante aclarar que muchos actores presentes en este segundo ciclo de contienda, presentaron sus demandas en el marco del proceso de consulta liderado por el Grupo Técnico del Agua. Por ello a continuación se explican las principales conclusiones de ese proceso y se completa el análisis y el mapa de actores con ese insumo. De acuerdo con el documento memoria elaborado por el GTA, se dieron varios planteamientos relacionados con la parte institucional, su estructura y organización, el aprovechamiento, la protección y los instrumentos económicos.⁵⁵ En seis comparecencias realizadas ante la Comisión durante los meses de julio a octubre, representantes del GTA presentaron los avances del proceso. Esta cercanía entre el GTA y los diputados fue evidente tanto en la

⁵⁴ IDA PE-2741, 2 de diciembre de 2002; SENARA GE-652-02. 16 de diciembre de 2002, CGR DAGJ-2107-2002, 18 de diciembre de 2002; ARESEP N°1599-RG-2002, 16 de diciembre de 2002; DH-1094-2003, 24 de setiembre del 2003 M. Grecia SEC-160-003, 10 de marzo de 2003; AVPB 18 de febrero de 2003. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 4 a 8.

⁵⁵ Grupo Técnico del Agua (2004). **Hacia una nueva ley del Agua. Memoria de un proceso de construcción participativa**. San José: Grupo Técnico del Agua, pp.56-63.

cantidad de comparecencias como en la cercanía mostrada en las actas de la Comisión. Algunas de las recomendaciones del GTA fueron: la necesidad de rescatar el papel de las Asadas; fortalecer las competencias de los consejos regionales de cuenca; fortalecer la participación ciudadana; la necesidad de reinvertir los fondos del canon de aprovechamiento en la propia cuenca; aclarar la finalidad de las sociedades de usuarios; entender el agua como recurso finito; tipificar el delito ambiental; compensar a los propietarios de las zonas de recarga y protección; incorporar a las municipalidades en la gestión del recurso; valorar el rol de las comunidades indígenas en la protección del recurso. El GTA advirtió también que las instituciones públicas no deberían pedir concesión pues realizan un servicio público. El GTA compareció ante la Comisión Legislativa el 23 de octubre de 2003 y presentó una propuesta de ley basado en el proceso de consulta y los criterios técnicos del grupo. En la nota entregada a la Comisión, se incluye una tabla con dos columnas, una con los artículos del texto original (14.585-A) y en la otra con la redacción propuesta por el GTA.⁵⁶ En el siguiente cuadro se resume el posicionamiento de los actores según las categorías de análisis explicadas antes.

Tabla 6.3: Identificación de actores según categorías de demandas del segundo ciclo de contienda (2002-2003).

Apoyo parcial	Apoyo completo:
ECG-UCR, TAA, CNFL, INEC, M. Santo Domingo, ACRHSA-CIC, CIA, UNA, UCR, IPS	IMN, RECOPE, BCR, INVU, M.GUATUSO, JAPDEVA, BCAC, GTA (MINAE, MINSA, SENARA, UCR, UNA, ITCR, UNED, CCT, CEDARENA, FUDEU, UICN, CRRH, GWP)
Oposición Parcial	Oposición completa
IDA, SENARA, CGR, ARESEP, DH, M.Grecia, AVPB	MEIC, ICAA, ICE, 322 ASADAS

Nota: En los casos de la UCR, UNA, SENARA se recoge su posición institucional expresada mediante nota oficial dirigida a la Asamblea Legislativa, a la vez que se les ubica como parte del GTA. Esto explica que aparezcan dos veces y en casillas distintas.

⁵⁶Acta de la Sesión N°4, 26 de junio de 2003, Comisión Especial Permanente de Ambiente. Comparecen: Yamileth Astorga, Jorge Mora y Alejandra Aguilar; Acta N°5 de la Sesión Ordinaria, 3 de julio de 2003, Comisión Especial Permanente de Ambiente. Comparecen: William Corrales y Javier Matamoros; Comisión Especial Permanente de Ambiente, Acta de Sesión N°6, 10 de julio de 2003. Comparecen: Alfonso Pérez, vocero de la Zona Atlántica y Giovanni Porras y Francisco Ureña de la Región Brunca; Comisión Especial Permanente de Ambiente, Acta de sesión N°7, 24 de julio de 2003. Comparecen: Walter Cruz, coordinador de la región Chorotega y Yamileth Astorga GWP; GTA Nota del 23 de octubre firmada por Yamileth Astorga. Cuadro comparativo P.2110; Comisión Especial Permanente de Ambiente Acta de la Sesión N°11, 23 de octubre de 2003. Comparecen: Yamileth Astorga GWP, Olman Segura CINPE, Alejandra Aguilar CEDARENA. Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 4 a 8.

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de: Expedientes legislativos A-13.061, Tomos 4 a 8; Entrevistas a actores; Grupo Técnico del Agua (2004). **Hacia una nueva ley del Agua. Memoria de un proceso de construcción participativa.** San José: Grupo Técnico del Agua.

La tabla 6.3 permite visualizar las posiciones de los diversos actores según las categorías de análisis. Como se puede observar, la categoría de apoyo completo incluye varias instituciones públicas, aunque no necesariamente aquellas con mayor injerencia en la materia. Cabe destacar que las marcadas divisiones y la diversidad de posturas en las diferentes instituciones públicas, dan cuenta de la heterogeneidad del Poder Ejecutivo y refuerzan la obligación metodológica de considerar a cada una de estas entidades como un actor separado y no considerar al Poder Ejecutivo como bloque monolítico.

Cabe indicar que el MINAE lideraba el grupo de los propulsores de la Ley pero el ICE, SENARA, el ICAA y las ASADAS se mostraban recelosos de la propuesta de ley. Asimismo, aunque la administración del Presidente Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006) apoyaba la propuesta de ley y a su Ministro de Ambiente, Carlos Manuel Rodríguez, ya entonces se notaba una dispersión en el liderazgo institucional, que a la postre derivaría en conflicto abierto. Con relación a la sociedad civil, ACOPE (sección fuerzas hidráulicas), GWP, CEDARENA y FUDEU (gestión integrada) lideraban los apoyos a la ley aunque por motivos distintos, mientras que el sector productivo agropecuario y agroindustrial objetaba la ley.

Procesamiento institucional de las demandas

El 26 de noviembre de 2003, en la Comisión Especial Permanente de Ambiente se presentó un informe de subcomisión que resaltaba el amplio proceso de consulta del proyecto de ley 14.585-A. Seguidamente se presentó el segundo texto sustitutivo (14.585-B) que se aprobó en la Comisión y se le dispensó de lectura. Por moción del diputado libertario Carlos Salazar Ramírez se eliminó el artículo que indicaba que el aprovechamiento de fuerzas hidráulicas se haría por otra ley, y luego, por medio de otra moción, se incluye una sección que regula las concesiones para aprovechamiento de fuerzas hidráulicas. Posteriormente, se planteó otra moción mediante la cual se mandó a consultar el nuevo proyecto de ley.⁵⁷

⁵⁷ Acta de Sesión Extraordinaria N°12, Comisión Especial Permanente de Ambiente, 26 de noviembre de 2003. Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061).** Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 4 a 8.

Reinterpretación simbólica del desenlace

La aprobación del nuevo texto de ley propuesto obliga a los actores a reinterpretar nuevamente su posición a la luz de este desenlace. Este hecho marca el inicio del tercer ciclo de contienda que se analiza a continuación. La tabla 6.4 resume los principales hechos del segundo ciclo de contienda.

Tabla 6.4: Cronología del segundo ciclo de la contienda por la reforma del marco legal del recurso hídrico, Costa Rica (2002-2003).

Hecho relevante	Fecha
Se inicia un nuevo proceso de consulta del proyecto 14.585-A con los actores interesados, tanto instituciones públicas como privadas, vía cartas, audiencias y talleres de consulta.	11 de noviembre de 2002
Taller de consulta del proyecto 14.585-A en San Carlos	21 de febrero de 2003
Taller de consulta del proyecto 14.585-A en Quepos	28 de febrero de 2003
Taller de consulta del proyecto 14.585-A en Limón	7 de marzo de 2003
Taller de consulta del proyecto 14.585-A en Golfito	4 de abril de 2003
Taller de consulta del proyecto 14.585-A en Liberia	25 de abril de 2003
Taller de consulta del proyecto 14.585-A en Palmar Sur	8 de mayo de 2003
Taller Técnico del Agua en San José	2-3 de setiembre de 2003
El Grupo Técnico del Agua presenta a la Comisión de Ambiente una propuesta de texto de ley.	23 de octubre de 2003
La Subcomisión presenta su informe con la recomendación de un nuevo texto sustitutivo. Se aprueba el nuevo texto 14.585-B.	26 de noviembre de 2003

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de: Expedientes legislativos A-13.061, Tomos 4 a 8; Entrevistas a actores; Grupo Técnico del Agua (2004). **Hacia una nueva ley del Agua. Memoria de un proceso de construcción participativa.** San José: Grupo Técnico del Agua.

6.2.3 Tercer ciclo de contienda: entre la división institucional y el disenso social.

Antes de pasar a analizar el nuevo ciclo de demandas, es necesario describir brevemente el desenlace institucional del ciclo anterior, esto es el nuevo texto sustitutivo, que servirá a los actores para reconsiderar sus intereses y volver a tomar posición al respecto.

El nuevo proyecto de ley, el segundo texto sustitutivo 14.585-B, mantiene la visión del agua como un bien de dominio público y como recurso finito. Además consigna principios del manejo integrado como la perspectiva ecosistémica, el derecho humano al

agua, la participación ciudadana, los principios preventivo y precautorio, la norma de que quien contamina paga, la prioridad para el consumo humano y se mantiene la cuenca como unidad de planificación. Se le da un valor económico al agua y se regulan los cánones de aprovechamiento y vertidos. Se establecen los mecanismos para el aprovechamiento y protección del recurso pero se mantiene la norma de que en manejo de recursos naturales no opera el silencio positivo. En cuanto a la organización del sector, el MINAE se mantiene como ente rector y la estructura organizativa estaría liderada por la Dirección Nacional del Recurso Hídrico; además, en el plano local operarían unidades de cuenca. En este texto sustitutivo se mantenía la disposición de obligar a cualquier entidad pública o privada a solicitar concesión para el aprovechamiento, lo que significaba que el ICE y el ICAA perderían sus privilegios de concesiones especiales y estarían obligados a pagar los cánones correspondientes. Con relación al aprovechamiento de fuerzas hidráulicas, este proyecto disponía en primera instancia que dicho tema debía regularse por medio de otra ley. Los acueductos comunales aparecen por primera vez en este texto de ley y se regula su objeto y normas de funcionamiento. Las áreas de protección se mantienen con un radio de 100 mts de cualquier naciente o 200 metros si ésta se utiliza para abastecimiento, 10 metros a cada lado de los cauces de los ríos en zonas urbanas y 15 metros en zonas rurales. Además, se plantean otras disposiciones respecto a las áreas de recarga acuífera y mantos acuíferos, riadas y pozos.

Construcción de las demandas

Una vez aprobado el texto sustitutivo 2, 14.585-B, como dictamen de la Comisión Permanente Especial de Ambiente, se inició la discusión del texto. En las actas de la Comisión quedó consignada la discusión inmediatamente posterior del dictamen afirmativo. En dicha discusión, el primer tema tratado fue el las concesiones de fuerzas hidráulicas para generación privada de energía. El diputado libertario Salazar Ramírez presentó una moción para eliminar el artículo que indicaba que lo relacionado con esta materia se regularía por otra ley, mientras que el diputado del Partido Acción Ciudadana Vargas Leiva manifestó su oposición rotunda pues según su criterio esto abriría portillos legales para la privatización de la generación eléctrica. Después de una fuerte discusión, la moción fue aprobada por mayoría (7 votos a favor, 1 en contra, Vargas Leiva). Luego, por medio de otra moción, se incluyó una nueva sección regulaba las concesiones para

aprovechamiento de fuerzas hidroeléctricas, con prioridad de uso para instituciones públicas.⁵⁸

Esta discusión en torno a la inclusión o no de la regulación sobre las fuerzas hidráulicas, permite determinar el alineamiento partidario dentro de la Comisión. Se debe recordar que la demanda para incluir ese tema provenía de un grupo de poder, la Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE), y que, en este caso, el diputado Salazar Ramírez del Partido Movimiento Libertario servía de intermediador y embajador de los intereses de ese grupo particular en la Comisión. Por otro lado, Vargas Leiva, diputado del Partido Acción Ciudadana, defendía la posición expresada por los grupos ecologistas de denegar la posibilidad de la producción privada de energía hidroeléctrica. Es importante señalar que en esa misma sesión de la Comisión se decide mandar el proyecto a consulta a diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Esta decisión reabre la estructura política de oportunidades para que los actores planteen de nuevo sus demandas a la Comisión.

Articulación de las demandas

El proyecto de ley surgido de la Comisión de Ambiente en noviembre de 2003 (14.585-B) no contó con el consenso esperado en el ámbito institucional y ni tampoco en el social. El proceso de consulta liderado por el Grupo Técnico del Agua y el apoyo gubernamental al proyecto no parecieron ser suficientes para lograr que la Comisión de Ambiente alcanzase un acuerdo satisfactorio para todas partes.

Este descontento se hizo notar desde la primera sesión de la Comisión, cuando la Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza (FECON) manifestó su rechazo absoluto a la inclusión, en el último momento, del capítulo sobre fuerzas hidráulicas. FECON tuvo una activa beligerancia en este ciclo, postura que se vio expresada a través de tres notas dirigidas a la Comisión, en las cuales explicaban los problemas sociales y ambientales asociados a la generación privada de energía hidroeléctrica, así como los cuestionamientos por corrupción en concesiones anteriores. FECON también profundizó en otros elementos del proyecto de ley, como por ejemplo, la necesidad de evitar la participación de empresas privadas en la prestación de servicios públicos y la

⁵⁸ Acta de Sesión Extraordinaria N°12, 26 de noviembre de 2003, Comisión Especial Permanente de Ambiente, Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13, pp.2642-2644

necesidad de prohibir la exportación de agua. La demanda central del FECON fue la eliminación del capítulo relacionado con la generación privada de energía y el aprovechamiento de fuerzas hidráulicas de la ley.⁵⁹ En esta lucha, FECON consiguió el apoyo de otros sectores de la sociedad civil como la Diócesis de San Isidro de El General (DSIG), el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense de Seguro Social e Instituciones Afines (SIPROSIMECA) y la Asociación Montaña Verde de Rivas de Pérez Zeledón (AMV-RPZ) que solicitaron la exclusión del capítulo sobre las concesiones de fuerzas hidráulicas del proyecto de ley.⁶⁰ Otros actores que apoyaron la exclusión de este capítulo incluso denunciaron que ACOPE realizaba cabildeo político para lograr que se legislara sobre esa materia. Ese fue el caso del Frente Interno de Trabajadores del ICE (FIT), la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) y el ciudadano Álvaro Fernández González, que enviaron notas a la Comisión Legislativa en este sentido.⁶¹ La Jefatura de Fracción del Partido Acción Ciudadana (PAC) acordó también apoyar la exclusión del capítulo sobre concesiones de fuerzas hidráulicas para generación privada, pues consideraba que esa discusión debía realizarse de forma amplia en otro contexto. Sin embargo, en este caso el PAC manifestó su apoyo a la aprobación del nuevo marco regulatorio del recurso hídrico.⁶²

Otros actores de la sociedad civil, en específico varias cámaras del sector productivo, manifestaron su oposición completa a este proyecto de ley, aunque por razones muy distintas a las de FECON. Así por ejemplo, la Cámara Costarricense Forestal (CCF) advirtió sobre el impacto económico de la ley, mientras que la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA) también manifestó su oposición a elementos centrales de la ley, llegando incluso a calificar a los Consejos de Cuenca como órganos “...*muy peligrosos por la poca definición de sus funciones*.”⁶³ El Consorcio Nacional de Empresas de

⁵⁹ FECON-22-04, 9 de febrero de 2004; FECON-93-04, 23 de setiembre de 2004; FECON-132-04, 19 de octubre de 2004. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico Nº14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

⁶⁰ DSIG carta 8 de noviembre de 2004; SIPROSIMECA carta 19 de noviembre de 2004; AMV-RPZ nota 17 de octubre de 2004. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico Nº14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

⁶¹ FIT-25 de noviembre de 2004, SG.0855-04 Nota de 25 de noviembre de 2004. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico Nº14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

⁶² PAC-JF-550-04. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico Nº14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

⁶³ CCF-007-01-2004, 19 de enero de 2004; CACIA-007-04, 19 de enero de 2004. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico Nº14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13, p.3011.

Electrificación de Costa Rica R.L. (CONELECTRICAS R.L) adujo que los derechos de prioridad a favor del Estado eran lesivos para las cooperativas, mientras que la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) criticó la ausencia de silencio positivo, el costo de las estructuras organizativas propuestas, el impacto de los cánones, la afectación de las actividades económicas por las áreas de protección y la falta de incentivos económicos para la protección del medio ambiente. La Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA) argumentó que no existía el equilibrio entre desarrollo y conservación. La Cámara Nacional de Cafetaleros (CNC), por su parte, advirtió sobre las consecuencias negativas de la ley para la producción nacional y cafetalera en especial, opinión que era compartida por la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR). La Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (FENASCO) tampoco apoyó la propuesta de ley y más bien sugirió fortalecer las entidades existentes en ese momento.⁶⁴

En el ámbito institucional, el proyecto de ley encontró oposición y varias entidades realizaron fuertes críticas a este texto sustitutivo. Así por ejemplo, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) explicó que el proyecto de ley les perjudicaba; además, fueron enfáticos al señalar que desconocían cuál sería su aporte al país. Pero más allá de dicha entidad, el proyecto fue objeto de fuertes críticas por parte de cuatro instituciones claves en el sector hídrico: ICE, SENARA, ICAA y MINSA. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) señaló que el proyecto de ley afectaba sus intereses y sus aportes al desarrollo nacional, pues les hacía perder su concesión de pleno derecho, que según ellos estaba respaldada legalmente. El ICE se mostraba de acuerdo en solventar el vacío legal en materia de generación hidroeléctrica privada, pero se negaba a aceptar que se utilizara este proyecto para lograr la apertura del sector eléctrico. El Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) también defendió que las entidades públicas no debían solicitar concesión de uso al MINAE, sino simplemente una autorización de uso. Además, manifestaron su oposición a la derogatoria de competencias de SENARA. El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) también expresó que este proyecto de ley les perjudicaba directamente y criticaron la estructura organizativa propuesta. Además, el ICAA aclaró

⁶⁴ CONELECTRICAS R.L GG-219-2003, 18 de diciembre de 2003, UCCAEP DE-005-04, 21 de enero de 2004; CNAA 19 de enero de 2004; CNC DE: 05-2004, 20 de enero de 2004; CICR VE-004-2004, 22 de enero de 2004; FENASCO DE-025-2004, 23 de enero de 2004 En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

que por gracias a su ley constitutiva siempre habían tenido competencias rectoras en materia de agua potable y saneamiento y que eso no debía ser menoscabado por el MINAE (otorgamiento discrecional de permisos). El ICAA mostró su descontento respecto del canon de aprovechamiento y el canon de vertidos, argumentando que favorecía los usos privados y perjudicaba a las instituciones públicas. El ICAA explicó que habían estado trabajando en un comisión del Poder Ejecutivo, conocida como Comisión de Aguas, para lograr un texto de ley satisfactorio para sus intereses. Este gesto es el indicador de un punto de quiebra en este ciclo, el cual traduce una ruptura en las posiciones institucionales y demuestra que el MINAE ya no era la única entidad que promovía el cambio. Frente a esto, la Comisión Legislativa llamó a comparecer a la Ministra de Salud, quien entonces era la encargada de coordinar otro grupo de trabajo conocido como Comisión de Aguas. En su comparecencia, la Ministra María del Rocío Sáenz destacó la importancia del consenso en el ámbito institucional y recalcó que dicho consenso se había buscado en la comisión interinstitucional que ella coordinaba. La Ministra presentó una nueva propuesta de ley que, a su modo de ver, coincidía con lo trabajado por la Asamblea Legislativa y en particular la Comisión de Ambiente. En esa misma comparecencia surgió un debate entre los diputados y la Ministra sobre la manera correcta de proceder, y aunque la Ministra no pidió expresamente que su propuesta se entendiese como texto sustitutivo, sí sugirió consolidar los aportes en un solo proyecto.⁶⁵ Esta propuesta de un texto sustitutivo, consensuado por el ICE, ICAA, SENARA y MINSA, sintetizaría las principales demandas de este bloque institucional. En otra comparecencia ante la Comisión Legislativa, el Ministro de Ambiente y Energía, Carlos Manuel Rodríguez, le había explicado a los diputados los problemas interinstituciones en el sector que se pretendía resolver en la Comisión de Aguas del Poder Ejecutivo.⁶⁶

En la categoría de oposición parcial se ubican varias instituciones que criticaron algunos elementos de la ley. La Procuraduría General de la República (PGR), por ejemplo, advirtió sobre errores en las relaciones de jerarquía entre la Dirección Nacional y el

⁶⁵ ESPH G-060-2004, 23 de enero de 2004; ICE DJI-047, 1 de marzo de 2004; SENARA GE-151-04, 1 de marzo de 2004; ICAA G-2004-0349, 2 de marzo de 2004, y PRE/2004/1138, 20 de mayo de 2004; Acta de Sesión Ordinaria N°16, Comisión Permanente Especial de Ambiente, 4 de marzo de 2004. La comisión recibió a la Ministra de Salud, María del Rocío Sáenz. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

⁶⁶ Acta de Sesión Ordinaria N°15, Comisión Ambiente, 26 de febrero de 2004. Audiencia a Carlos Manuel Rodríguez, Ministro de Ambiente y Energía. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

Poder Ejecutivo, la excesiva cantidad de miembros del Consejo. Además, señaló que las instituciones públicas, al ser parte del Estado, no requieren concesión sino autorización de uso. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) criticó que el monto de los cánones fuese establecido por el Poder Ejecutivo, siendo que esa entidad es, justamente, la encargada de fijar las tarifas de los servicios públicos y concesiones. Este argumento de ARESEP fue apoyado por la Contraloría General de la República (CGR), que además cuestionó la conveniencia de utilizar la figura de órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental para la Dirección Nacional del Recurso Hídrico. Resulta particularmente llamativo que incluso el Departamento de Aguas del MINAE (MINAE-IMN-DA), que había liderado el proceso y formaba parte del GTA, expresara fuertes críticas al proyecto de ley en discusión en este tercer ciclo de contienda. El Departamento de Aguas señaló las implicaciones negativas de las áreas de protección para la propiedad privada lo que haría inviable el proyecto y advirtió de la posible inoperancia del Consejo por la gran cantidad de miembros.⁶⁷

El proyecto de ley recibió algunos apoyos parciales de diversas instituciones públicas y privadas. Por ejemplo el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Departamento de Agricultura Conservacionista del Ministerio de Agricultura y Ganadería (DAC-MAG), la Defensoría de los Habitantes (DH), la Maestría en Geología de la Universidad de Costa Rica (MG-UCR), el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBIO) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) realizaron aportes técnicos al texto de ley.⁶⁸ El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) apoyó el proyecto de ley pero sugirió incluir la normativa para crear una división de obras fluviales y atención de emergencias en ese Ministerio.⁶⁹ Otras organizaciones sociales aportaron criterios positivos al proyecto sugiriendo algunas correcciones. Tal es el caso de la empresa Florida Bebidas (FB), dedicada a la producción de cerveza y otras bebidas a base de agua, que mostró su apoyo a la ley pero advirtió que los cánones de aprovechamiento y vertido debían ser fijados por la ARESEP sobre la base

⁶⁷ PGR16 de diciembre de 2003, OJ-262-2003; ARESEP 279-RG-2004, 18 de marzo de 2004; CGR DAGJ-119-2004, 23 de enero de 2004; MINAE-IMN-DA IMND-DA-0168-2004, 23 de enero de 2004. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

⁶⁸ MIVAH DM-0017-2004, 12 de enero de 2004; MEIC DM-062-04, 2 de febrero de 2004; DAC-MAG 20 de febrero de 2004; DH DH-316-04, 27 de febrero de 2004; MG-093-2004; CSJ SP-79-04, 15 de marzo de 2004; INBIO correo electrónico 22 de marzo de 2004. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

⁶⁹ MOPT DVOP-0130-04, 20 de enero de 2004; DVOP-0787-04, 28 de abril de 2004.

de criterios técnicos para evitar que, convertidos en impuestos, limitaran la actividad económica.⁷⁰

La Fundación para el Desarrollo Urbano (FUDEU), miembro del Grupo Técnico del Agua, envió una extensa nota a la Comisión Legislativa en la cual expresaba la posición del grupo.⁷¹ En concreto, celebraban las mejoras en el nuevo texto de ley pero hacían notar que aún faltaba por incorporar todos los elementos surgidos de las discusiones sociales y técnicas del proceso de consulta. En ese sentido, las principales correcciones sugeridas pretendían evitar la definición del MINAE como órgano rector sin atribuciones cuando lo correcto sería constituirlo como ente rector; además, advertía que la Dirección no puede otorgar concesiones pues esa competencia es exclusiva del Poder Ejecutivo. FUDEU recordó que en la consulta se acordó que el ICE e ICAA sólo debían pedir autorización de uso según caudales pero que el nuevo texto (14.585-B) mantenía la obligación de pedir concesión, situación que los colocaba en igualdad con los entes privados y, por tanto, suponía un debilitamiento. La nota de FUDEU también explicó que existía un consenso social de que la generación hidroeléctrica privada no sería objeto de esta ley y solamente se incluiría un artículo que hiciese referencia a ese tema en específico; además, criticaba que ese asunto se incluyera a última hora en la nueva propuesta de ley. FUDEU afirmó que “...la propuesta resultante del proceso de consulta es superior desde el punto de vista técnico-jurídico, desde el punto de vista técnico-hídrico, desde el punto de vista político y desde el punto de vista social...” por lo que aportó un anexo con la redacción de los artículos que se sugería cambiar.⁷²

La categoría de apoyo completo en este ciclo de contienda no es muy nutrida. La Municipalidad de Goicoechea mostró un escueto respaldo al proyecto de ley mediante una nota. De la misma forma, la Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE) defendió la importancia de incluir en esta ley la sección sobre las concesiones para aprovechar las fuerzas hidráulicas, argumentando que la generación privada se

⁷⁰ Nota de Florida Bebidas, Ramón Mendiola, 16 de marzo de 2004. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

⁷¹ En el 2004, varios miembros de la comunidad epistémica del agua realizaron una publicación que llamaba la atención sobre los problemas del agua en Costa Rica, ver: Segura, Olmán (2004). **La Agenda Ambiental del agua en Costa Rica**. Heredia: FUNA.

⁷² FUDEU Jorge Mora Portuguez 22 de diciembre de 2003. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13, p.2977.

debía considerar de interés público; además, recordó que esa sección estaba desde el principio en el proyecto del MINAE.⁷³

Tabla 6.5: Identificación de actores según categorías de demandas del tercer ciclo de contienda (2003-2004).

Apoyo parcial	Apoyo completo:
MIVAH, MEIC, DAC-MAG, DH, MG-UCR, CSJ, MOPT, INBIO, FB, FUDEU (GTA)	MG, ACOPE
Oposición Parcial	Oposición completa
FECON, FIT, ANEP, PAC, DSIG, AMV-RPZ, SIPROSIMECA, PGR, ARESEP, CGR, MINAE-IMN-DA,	CCF, CACIA, CONELECTRICAS R.L., UCCAEP, CNAA, CNC, CICR, FENASCO, ESPH, ICE, ICAA, SENARA, MINSA

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de: Expedientes legislativos A-13.061, Tomos 9 a 13; Entrevistas a actores.

El mapa de actores de este tercer ciclo de contienda refleja la división institucional y el disenso social en torno a este proyecto de ley. Con relación a los nudos gordianos de la contienda y las demandas de los principales actores, sólo ACOPE parecía estar satisfecho con este proyecto. En el caso de los opositores a la propuesta, hay actores con ideologías e intereses tan diversos y antagónicos como el FECON y la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, el ICE y el ICAA. Así pues, a pesar de los intentos por construir consensos en el ciclo anterior y del proceso de consulta realizado por el GTA, el resultado parece ser más bien el contrario. El proyecto propuesto carecía de apoyo institucional, empresarial y social. Frente a este panorama, la Comisión Permanente Especial de Ambiente decidió conformar una subcomisión para redactar un nuevo texto sustitutivo,⁷⁴ y no dar audiencia a ninguno de los actores que lo habían solicitado. De esa forma se cierra el proceso de articulación de las demandas.

Procesamiento institucional de las demandas

En mayo de 2004, se nombró de nuevo a los integrantes de la Comisión de Ambiente, sin embargo el único cambio en la conformación original fue el reemplazo del diputado Jorge

⁷³ MG SM-022-04, 13 de enero de 2004 ACOPEPRE-002-2004, 16 de enero de 2004. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

⁷⁴ Acta de Sesión Ordinaria N°14, Comisión Permanente Especial de Ambiente, 12 de febrero de 2004. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

Luis Álvarez Pérez del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) por la diputada María Lourdes Ocampo Fernández del Partido Liberación Nacional (PLN). Ese cambio implicaba que el PLN pasaría a tener tres diputados en la Comisión, el PAC tres, el PUSC dos y el Partido Movimiento Libertario sólo uno.⁷⁵

El informe de subcomisión adscrita a la Comisión Permanente Especial de Ambiente fue presentado el 25 de noviembre de 2004. El documento reseñaba el proceso de consulta y las observaciones de los distintos actores y proponía un nuevo texto sustitutivo. Dicho informe, que contiene el texto sustitutivo 14.585-C, fue aprobado por la Comisión Legislativa con la oposición del diputado Salazar Ramírez, quien protestó porque no se incluía el capítulo sobre la generación privada a partir de fuerzas hidráulicas. Una vez más, resulta patente la activa defensa que el diputado libertario emprende en pro de los intereses del grupo de poder conformado por los productores privados de energía.

A raíz de las mociones planteadas en el proceso de discusión, la Comisión determinó mandar a consultar este nuevo texto con los principales actores, con lo cual da inicio un nuevo ciclo de contienda.⁷⁶

Tabla 6.6: Cronología del tercer ciclo de la contienda por la reforma del marco legal del recurso hídrico, Costa Rica (2003-2004).

Hecho relevante	Fecha
Se inicia un nuevo proceso de consulta del proyecto 14.585 -B con los actores interesados, tanto instituciones públicas como privadas, vía cartas y audiencias.	26 de noviembre de 2003 a 25 de noviembre de 2004
La Subcomisión presenta su informe con la recomendación de un nuevo texto sustitutivo. Se aprueba el nuevo texto 14.585-C	25 de noviembre de 2004

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de: Expedientes legislativos A-13.061, Tomos 9 al 13 del expediente 14.585, archivado A-13061. Entrevistas; Entrevistas a actores.

Reinterpretación simbólica del desenlace

Al igual que en los ciclos anteriores, esta fase de interpretación del desenlace institucional se traslapa con la reconstrucción de las demandas del cuarto ciclo de contienda que se analiza a continuación.

⁷⁵ Sitio oficial de la Asamblea Legislativa, consultado el 25 de setiembre de 2012:

http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL

⁷⁶ Acta de Sesión Ordinaria 25 de noviembre de 2004, Comisión Permanente Especial de Ambiente. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico Nº14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 9 a 13.

6.2.4 Cuarto ciclo de contienda: la aprobación del proyecto de ley en la Comisión Permanente Especial de Ambiente

Construcción de las demandas

La posición de los distintos actores en los tres ciclos anteriores fue cambiando según los distintos textos sustitutivos puestos en discusión por la Comisión Legislativa. Los actores debatieron internamente, recabaron información y fueron moldeando sus posturas según su propio análisis de los escenarios políticos de cada ciclo de contienda. Ya para esta cuarta fase, estaba claro que existían cuatro elementos centrales en disputa en este proyecto de ley: la creación de un marco institucional y los principios para asegurar una gestión integrada del recurso hídrico (MINAE, GTA, comunidad epistémica del agua, parte del Poder Ejecutivo-PUSC), la regulación de las concesiones de aprovechamiento de fuerzas hidráulicas para generación privada de energía (ACOPE-PML vrs FECON-PAC), el equilibrio entre conservación y desarrollo económico (CNAA, CACIA, CICR, PLN, parte del Poder Ejecutivo-PUSC) y los cambios legales que afectarían a instituciones públicas como el ICE, SENARA e ICAA (Poder Ejecutivo dividido-PUSC). Cada uno de estos cuatro temas, provocaba reacciones en algunos o en todos los actores en disputa, por lo cual ninguno de ellos se podría entender aisladamente.

El nuevo texto sustitutivo lógicamente afectaba cada uno de estos elementos en disputa. La propuesta de ley incluía los principios de la gestión integrada como el derecho humano al agua, la prioridad para consumo humano, la participación ciudadana, el agua como recurso finito y con valor económico, así como los principios preventivo, precautorio y quien contamina paga. Con esto se pretendía una gestión basada en un enfoque ecosistémico, con la cuenca como unidad básica de planificación, y se regulaba el deber estatal en la materia. La propuesta de ley mantenía el canon de aprovechamiento, el canon ambiental por vertidos y las áreas de protección con las mismas limitaciones de los textos anteriores. También se mantenía la obligatoriedad de cualquier persona física o jurídica, pública o privada de solicitar concesión o permiso para el aprovechamiento del agua, pero se aceptaba que el ICE, ICAA y SENARA tienen concesión especial y, en consecuencia, se les sometía a la planificación hídrica y al registro de los usos. En cuanto a las concesiones para aprovechar las fuerzas hidráulicas, se indicaba que este tema se regularía por medio de otra ley. Además se legislaba sobre la figura de sociedades

usuarias de aguas y los acueductos comunales. El proyecto de ley corregía algunos elementos señalados en la discusión pero no incorporaba todas las recomendaciones técnicas de las instituciones consultadas.

Ante este panorama y de cara a la consulta realizada por la Comisión Especial Permanente de Ambiente, los actores interesados realizaron nuevos intentos por incorporar sus demandas en el proceso.

Articulación de las demandas

En primera instancia, se reseña brevemente las instituciones que realizaron aportes específicos a la ley. Tal es el caso del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBIO), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República.⁷⁷ La Defensoría de los Habitantes defendía la importancia de incluir el agua para consumo humano como un uso preferencial y dejar previsiones sobre cómo asegurar la disposición del líquido en casos de sequía, mientras que el Centro Agronómico del Trópico en Investigación y Enseñanza (CATIE) recomendaba equilibrar las funciones y recursos de la Dirección Nacional del Recurso Hídrico (DNRH).⁷⁸

Otras instituciones mostraban un mayor recelo sobre la ley sin llegar a objetarla en su conjunto. En esa categoría se encontraba la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), que advirtió que el proyecto era excesivamente centralista y solicitaba exonerar a las empresas públicas del pago del canon de aprovechamiento. El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) cuestionaba la compleja estructura administrativa y el nombramiento del director de la DNRH, mientras que el Ministerio de Hacienda (MH) objetaba los mecanismos financieros utilizados en la ley. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) reiteró su posición, analizada antes, para que se realicen reformas al proyecto para incluir un capítulo sobre obras fluviales.⁷⁹

⁷⁷ INVU PE-766-2004, 13 de diciembre de 2004; ARESEP 1192-RG-2004, 15 de diciembre de 2004; INBIO DG-292-2004, 17 de diciembre de 2004; PGR OJ-179-2004, 23 de diciembre de 2004; CGR DAGJ-0170-2005, 24 de enero de 2005. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

⁷⁸ DH DH-0066-05, 17 de enero de 2005; CATIE Jorge Faustino, correo electrónico 1 de febrero de 2005. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

⁷⁹ ESPH correo electrónico 4 de enero de 2005; FONAFIFO-D-013-2005, 17 de enero de 2005; MH DM-073-2005, 17 de enero de 2005; MOPT DVOP-0416-05, 14 de marzo de 2005. En: Asamblea Legislativa. **Proyec-**

El Grupo Técnico del Agua envió una nota firmada por diferentes entidades en la que se sugería incorporar los artículos relacionados con las concesiones para el desarrollo de fuerzas hidráulicas.⁸⁰ En una comparencia posterior, las representantes del GTA explicaron que en el seno del grupo existían posiciones divergentes con relación al tema de las fuerzas hidráulicas, pues el ICE y FECON objetaban la idea de regularlo en este proyecto, contrariamente al GTA, que consideraba oportuno regular los principios que ordenarían las concesiones.

Como se puede comprobar, el tema de las concesiones de fuerzas hidráulicas acaparó buena parte del debate legislativo. Para este ciclo, el debate consistía en si correspondía o no incluir esta materia en este proyecto de ley o si lo pertinente, más bien, era mandarlo a un proyecto aparte. En razón de lo anterior, se procedió a solicitar el criterio del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, el cual concluyó que por tratarse de una ley marco que regulaba todo lo relacionado con el recurso hídrico se debía regular lo relativo a las concesiones de fuerzas hidráulicas.⁸¹

La Comisión Legislativa recibió al representante de la Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE), quien explicó a los diputados la importancia de la generación privada para el país, las necesidades de inversión, el poco daño que se provoca al agua y al ambiente. Además de todo ello solicitó, en representación de los usuarios del agua, que se regulase su situación en el marco de esta ley.⁸²

En la siguiente sesión de la Comisión, los diputados recibieron a los representantes de FECON, quienes relataron los problemas que había ocasionado una represa privada en una comunidad y solicitaron excluir las concesiones de fuerzas

to de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061). Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

⁸⁰ GTA Documento para audiencia en la Comisión, fechado el 3 de febrero de 2005. Las entidades que acuerpan ese texto son: ICAA, CATIE, CCT, CEDARENA, CENAT, CIEDES, CINPE, CNFL, CRRH, UNA, ICE, ITCR, FANCA, FUDEU, GWP, MINAE, MINSA, OdD, UCR, SENARA, UICN, UNED. Acta de Sesión Ordinaria N°16, 3 de febrero de 2005, Comisión Permanente Especial de Ambiente. Yamileth Astorga, Daniel Vartamian, Vilma Pacheco del Grupo Técnico del Agua, Aideé Rodríguez CEDARENA. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061).** Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

⁸¹ CON-E-003-2005), 3 de febrero de 2005. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061).** Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

⁸² Acta de Sesión Ordinaria N°14, 27 de enero de 2005, Comisión Permanente Especial de Ambiente. La Comisión recibe a Mario Alvarado de ACOPE, José Benavides ACOPE En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061).** Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

hidráulicas de la ley de recurso hídrico.⁸³ Una posición similar expresaron los representantes de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) en su respectiva comparecencia, en la cual se mostraron opuestos a la inclusión de lo concerniente a la concesión de fuerzas hidráulicas en esta materia.⁸⁴ El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) también externó su posición y fue convocado a comparecer ante la Comisión. Sus representantes destacaron la importancia de la planificación nacional en materia de recurso hídrico y dieron razones para justificar su oposición a la inclusión de cualquier normativa en este proyecto que implique la apertura a la generación privada de electricidad.⁸⁵

En este ciclo de contienda, los diputados de la Comisión Legislativa optaron por llamar a comparecer a los principales actores interesados en la materia de la regulación de las fuerzas hidráulicas y excluyeron a los actores interesados en otros temas. De nuevo es importante considerar el criterio de inclusión simétrica/asimétrica de los actores, ya que en el caso de las fuerzas hidráulicas parece existir un acceso igualitario, al menos en las comparecencias a la Comisión; no así en las demandas de los otros grupos interesados en otros temas, las cuales no fueron escuchadas en la Comisión.

En ese sentido destaca la posición del Ministerio de Ambiente y Energía, que a través del Ministro, Carlos Manuel Rodríguez, compareció ante la Comisión Legislativa para explicar la posición institucional y destacó la importancia de regular el sector integralmente, de manera que tanto entes privados como públicos operasen con una concesión. Además, planteó que todo lo relacionado con las concesiones, incluidas las fuerzas hidráulicas debía incluirse en esta ley. Esta posición permite concluir que el Poder Ejecutivo también había alineado su posición con los intereses de los generadores privados de energía y había desestimado los argumentos de los grupos ecologistas opuestos a la regulación del uso privado de fuerzas hidráulicas.

⁸³ Acta de Sesión Ordinaria N°16, 3 de febrero de 2005, Comisión Permanente Especial de Ambiente. Se recibe a Mauricio Álvarez de FECON y Pilar Ureña, dirigente comunal. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

⁸⁴ Acta de Sesión Ordinaria N°17, 10 de febrero de 2005, Comisión Permanente Especial de Ambiente. Se recibe a Guillermo Mena y Mario Amador de CNFL. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

⁸⁵ ICE 00510-3237-2005 SSE0126; Acta de Sesión Extraordinaria N°15, 3 de febrero de 2005, Comisión Permanente Especial de Ambiente. La comisión recibe a Pablo Cob, Presidente del ICE, Manuel Obregón, ICE y Hazel Mayorga, ICE. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

En una segunda comparecencia, realizada en abril del 2005, el Ministro explicó que producto de negociaciones interinstitucionales (ICE, ICAA, SENARA) se había llegado a un acuerdo para enmendar el texto de ley. En esa propuesta de enmienda del MINAE se realizaban recomendaciones para mejorar la viabilidad de las zonas de protección de nacientes, se aclaraba que los organismos de cuenca serían instalados progresivamente y que el canon de aprovechamiento no afectaría la competitividad del país. En esta propuesta del MINAE se simplificaba lo relativo a las concesiones de aprovechamiento y se incluía la sección que regulaba las concesiones de fuerzas hidráulicas manteniendo el uso preferencial para el Estado y la planificación eléctrica a cargo del ICE. También se eliminaba el traslado de Aguas Subterráneas del SENARA y de la Dirección de Protección del Ambiente de MINSA.⁸⁶ Precisamente SENARA había manifestado su absoluta oposición al traslado del área de aguas subterráneas del SENARA hacia el MINAE.⁸⁷ Se trataba entonces de un intento del MINAE de lograr el consenso institucional, esto es de lograr una posición unitaria para el Poder Ejecutivo.

Los sectores que protestaban por el supuesto perjuicio de las actividades económicas por causa de la ley, no fueron recibidos por la Comisión Legislativa. Aun así, por medio de notas, la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) y la Oficina Nacional Forestal (ONF) criticaron el impacto de la aplicación de las zonas de protección en las actividades forestales y agrícolas, y las dificultades que se derivarían de la ley para la generación de empleo. En esa misma línea se expresó la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, que además protestó por el hecho de no haber sido consultada sobre el proyecto de ley.⁸⁸

Procesamiento institucional de las demandas

El 14 de abril de 2005, la Comisión Especial Permanente de Ambiente aprobó el dictamen afirmativo de mayoría por unanimidad. Según los propios diputados participantes en la Comisión, esto se logró gracias a la llegada tardía al recinto donde sesionaba la Comisión

⁸⁶ Acta de Sesión Ordinaria N°17, 10 de febrero de 2005, Comisión Permanente Especial de Ambiente; MINAE DM-522-05, 12 de abril de 2005. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

⁸⁷ SENARA GE-759-04, 14 de diciembre de 2004. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

⁸⁸ ONF 17 de enero de 2004; CICR VE-212-2004, 15 de diciembre de 2004; CNAA DE 0004-2005, 05 de enero de 2005. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 14 a 16.

del diputado del Movimiento Libertario, quien objetaba el proyecto y cuya ausencia fue clave para lograr una votación afirmativa.⁸⁹ Este dictamen afirmativo incluía el texto de ley aprobado por la Comisión, el cual pasaría luego al Plenario Legislativo para su discusión.

Tabla 6.7: Cronología del cuarto ciclo de la contienda por la reforma del marco legal del recurso hídrico, Costa Rica (2004-2005).

Hecho relevante	Fecha
Se inicia un nuevo proceso de consulta del proyecto 14.585 –C con los actores interesados, tanto instituciones públicas como privadas, vía cartas y audiencias.	25 de noviembre de 2004
La Comisión de Ambiente aprueba el dictamen afirmativo por unanimidad del proyecto 14585 (texto sustitutivo 3)	14 de abril de 2005

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de: Expedientes legislativos A-13.061, Tomos 14 al 16 del expediente 14.585, archivado A-13061. Entrevistas.; Entrevistas a actores.

Reinterpretación simbólica del desenlace

El trámite legislativo del proyecto de ley, una vez aprobado el dictamen afirmativo en la Comisión Especial Permanente de Ambiente, debe discutirse en el Plenario Legislativo. Una vez allí, los diputados conocen el proyecto de ley y tienen la facultad, por medio del Reglamento de la Asamblea Legislativa (art.137), de realizar enmiendas. Si bien el proyecto ya no se sometería a un proceso de consulta similar al proceso analizado en los ciclos de contienda anteriores, la dinámica legislativa es abierta y los actores sociales con más poder aún mantienen la capacidad de incidir en el proceso, ya sea de forma abierta por medio de notas, o de forma bilateral por medio de conversaciones con los propios diputados o autoridades de gobierno que podrían incidir a su vez en el desenlace legislativo. Al tratarse de un nuevo proceso, este episodio final de contienda se analiza a continuación en el quinto y último ciclo de esta espiral de contienda.

⁸⁹ Quirico Jiménez, Diputado 2002-2006, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 23 de mayo de 2012 en las oficinas de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH S.A., San Rafael de Heredia, Costa Rica.

6.2.5 El quinto ciclo de contienda por la reforma: la lenta agonía del proyecto de ley 14.585 (2005-2010)

Construcción de las demandas

El desenlace institucional del ciclo anterior se puede dimensionar en dos sentidos. Por un lado, se logra aprobar un texto en la Comisión (14.585-C) que debe ser analizado por cada uno de los actores para decidir si es de su satisfacción o no y en consecuencia decidir si se le apoya o no. Pero además, el paso de la Comisión al Plenario implica una mayor posibilidad de que el proyecto efectivamente se convierta en Ley de la República, lo que activa las alarmas de aquellos que están opuestos a su aprobación.

El contenido del texto enviado al Plenario no varía sustancialmente respecto a los anteriores y tiene como objetivo principal regular el dominio público del recurso y las competencias del Estado, el marco institucional y el derecho de los habitantes. Establece los principios de gestión integrada del recurso: el derecho humano al agua, el agua como recurso finito y con valor económico, los principios preventivo y precautorio, quien contamina paga, responsabilidad por daño, la no aplicación del silencio positivo, solidaridad intergeneracional, prioridad consumo humano, participación ciudadana y equidad de género. El enfoque ecosistémico se basaría en la cuenca como unidad de planificación con el MINAE como ente rector y la Dirección Nacional del Recurso Hídrico como organización operativa y el Consejo Nacional como ente consultivo. Se mantienen los instrumentos económicos para la gestión del recurso, es decir, los cánones de aprovechamiento y vertidos, así como las limitaciones en las áreas de protección de nacientes permanentes o intermitentes, los cauces de agua, pozos, lagos y ríos. Con relación a la disputa institucional sobre las concesiones del ICE, SENARA e ICAA, el proyecto mantiene la obligatoriedad de que cualquier ente público o privado debe solicitar concesión o permiso de uso; además, se trasladan las dependencias de SENARA y MINSA al MINAE. Este proyecto dispone, finalmente, que lo relativo a las concesiones de fuerza hidráulica se regirá por una ley especial.⁹⁰

⁹⁰ Acta de Sesión Ordinaria N°20, 14 de abril de 2005. Dictamen afirmativo de mayoría, Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14585. Comisión Permanente Especial de Ambiente. El dictamen lo firman los diputados: German Rojas Hidalgo (Presidente), Quirico Jiménez Madrigal (secretario), Mario Calderón Castillo, Joyce Zürcher Blen, María Lourdes Ocampo Fernández, Guido Vega Molina, Rafael Ángel Varela Granados, Gerardo Vargas Leiva. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 17 a 20, p.5308.

Cuando se compara la propuesta de texto de consenso que el MINAE había presentado a la Comisión en su comparecencia, se hace evidente que los diputados no acogieron las recomendaciones planteadas en su momento. De hecho, como se verá más adelante, en los cuatro temas polémicos, este proyecto tampoco logró convencer a los principales actores.

Articulación de las demandas

La principal oposición al proyecto expresada formalmente ante la Asamblea Legislativa provino de los sectores productivos. La Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) manifestó que esta ley comprometería el desarrollo del país. Este reclamo fue secundado por la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) y la Asociación Cámara de Ganaderos de Liberia (ASOC). La Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA) lideró la oposición al proyecto y fue enfática al indicar que no habían sido tomados en cuenta en la discusión de la ley. La Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios Costarricenses (UPANACIONAL) también mostró su preocupación por la ley al punto de que cuatro seccionales regionales de la organización mandaron sendas notas a la Asamblea Legislativa. La Asociación Cámara de Ganaderos de Tilarán (CGT) argumentó que con la eventual ley, el 75% del territorio nacional sería área de protección.⁹¹

⁹¹ UCCAEP P-166-05, 7 de setiembre de 2005; CICR PE-085-2005, 7 de setiembre de 2005; ASOC:010-2006, 8 de febrero de 2006; CGT-2005-216; CNAA 9 de noviembre de 2005 DE 0146-2005, 2 de setiembre de 2005. P052-2007, 26 de setiembre de 2007; UPANACIONAL: Seccional de Naranjo 17 de octubre de 2005, Seccional San Ramón 14 de octubre de 2005, Seccional Atenas 18 de octubre de 2005, Seccional Alfaro Ruíz 26 de octubre de 2005. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico Nº14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 17 a 20.

Este argumento había aparecido en la discusión pública a raíz de una noticia del periódico La Nación, del 25 de agosto de 2005, que afirmaba que “...los campesinos y los grandes productores agrícolas no podrán sembrar sus productos en el 75% del país, si prospera en la Asamblea Legislativa una nueva Ley del recurso hídrico.”⁹² Esta noticia provocó gran alarma en la opinión pública y mostró el alineamiento del principal periódico del país a los sectores económicos antes mencionados. De acuerdo con varias personas entrevistadas, este fue un punto de giro en la discusión nacional sobre el proyecto, pues llamó negativamente la atención de varios sectores.⁹³ Resulta claro como los medios de comunicación ejercen su poder cuando los intereses que defienden son afectados. En este caso, el periódico La Nación impuso una forma de entender el proyecto de ley (framing), pues de entrada lo planteó como algo negativo que afectaría la agricultura.

Figura 6.3 Portada del periódico La Nación del 25 de agosto de 2005.



Procesamiento institucional de las demandas

El proyecto fue recibido por la Secretaría del Plenario el 2 de junio de 2005 y el 9 de agosto de 2005 fue discutido en pleno por el Congreso. En esa discusión se presentaron numerosas enmiendas, vía artículo 137 del Reglamento Legislativo, que luego deberían

⁹² Periódico La Nación, 25 de agosto de 2005. Sitio oficial, visitado el 21 de junio de 2012: http://www.nacion.com/lm_ee/2005/agosto/25/pais0.html.

⁹³ Quirico Jiménez, Diputado 2002-2006, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 23 de mayo de 2012 en las oficinas de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH S.A., San Rafael de Heredia, Costa Rica.

Rolando Castro, Director Ejecutivo del Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA) y Esteban Monge, abogado de Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA). Entrevista realizada el 29 de mayo de 2012 en las oficinas de CEDARENA, Montes de Oca, San José, Costa Rica.

ser analizadas de vuelta por la Comisión Permanente Especial de Ambiente.⁹⁴ Los diputados que integraban la Comisión en el último período legislativo, mayo de 2005 a mayo de 2006, eran los mismos del período anterior (tres del PLN, tres del PAC, dos del PUSC y uno del PML).⁹⁵ Las mociones fueron presentadas en su mayoría por diputados del Partido Movimiento Libertario (PML), que objetaban fuertemente la ley y recurrieron a ese mecanismo legislativo para obstaculizar su trámite. Las mociones fueron discutidas y desechadas durante el mes de agosto de 2005.⁹⁶

Posteriormente, los diputados que apoyaban la propuesta de ley realizaron varios intentos para incorporar el proyecto 14.585 en las prioridades legislativas y que el Plenario pudiese conocer el informe de las mociones, sin embargo dichos esfuerzos fueron infructuosos. En enero del 2006, el Ministro de Ambiente y Energía envió una nota a la Asamblea Legislativa en la que se informaba a los diputados que él se encontraba coordinando una comisión público-privada para realizar enmiendas al proyecto de ley, las cuales serían presentadas en su momento al Plenario y comunicaba que para ello requería tiempo.⁹⁷ El gobierno de Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006) llegó a su fin en mayo de 2006 y la comisión coordinada por el Ministro de Ambiente hasta ese momento, Carlos Manuel Rodríguez, no envió ninguna propuesta de ley para la consideración de los diputados.

La elección de Maureen Ballesteros como diputada del oficialista Partido Liberación Nacional, hasta entonces directora de Asociación Mundial por el Agua (GWP), brindó esperanzas a la comunidad epistémica del agua de que el proyecto 14.585 pudiese avanzar en el Congreso. La cercanía de Ballesteros con el Presidente Óscar Arias Sánchez y su conocimiento de la materia daban fundamento a esa aspiración, pues ella podría

⁹⁴ Acta de la Sesión Plenaria N°050, Cuarta Legislatura (1 de mayo de 2005 a 30 de abril de 2006). En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 17 a 20.

⁹⁵ Consultado en el sitio oficial de la Asamblea Legislativa, el 25 de septiembre de 2012:

http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL

⁹⁶ Acta de Sesión Ordinaria N°9 de la Comisión Permanente Especial de Ambiente, 11 de agosto de 2005; Acta de Sesión Ordinaria N°10, Comisión Permanente Especial de Ambiente, 16 de agosto de 2005; Acta de Sesión Ordinaria N°11, Comisión Permanente Especial de Ambiente, 18 de agosto de 2005; Acta de Sesión Ordinaria N°12, Comisión Permanente Especial de Ambiente, 25 de agosto de 2005. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 17 a 20.

⁹⁷ MINAE DM-0054-2006, 10 de enero de 2006. Nota estaba respaldada por: Rolando Castro CEDARENA, Luis Amador, Cámara de Construcción, Luisa Díaz Cámara de Industrias, Mario Alvarado ACOPE. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 17 a 20.

convertirse en la principal intermediaria de la comunidad epistémica del agua en el Congreso. Esto deja claro, una vez más, que uno de los mecanismos de intermediación utilizados en Costa Rica es elegir como diputado a un miembro de un grupo de poder.

De hecho, el 8 de junio de 2006, Ballestero no sólo consiguió que el Plenario conociera el proyecto, sino que ampliara el plazo de discusión hasta junio de 2010. Sin embargo, en esa misma sesión, una vez más los diputados libertarios llenaron el proyecto de enmiendas (170 mociones presentadas) que debían ser discutidas de nuevo en la Comisión Permanente Especial de Ambiente. Cabe destacar que con el cambio de gobierno y de diputados, la Comisión de Ambiente quedó conformada por los siguientes diputados: José Merino del Río (Partido Frente Amplio), Bienvenido Venegas Porras (Partido Movimiento Libertario), Sadie Bravo Pérez (Secretaria) y Grettel Ortiz Álvarez (Partido Acción Ciudadana), Ofelia Taitelbaum Yoselewich, Salvador Quirós Conejo, Gladys González Barrantes y Maureen Ballestero Vargas (Presidenta, Partido Liberación Nacional).⁹⁸ Esta nueva conformación estaba dominada por el PLN (4 diputados), partido que había ganado las elecciones en el 2006 y controlaba la Presidencia de la Comisión. De hecho, la presidencia de Ballestero y la alianza con la diputada Bravo Pérez, del PAC, permitió que en junio de 2006 la Comisión analizara y desechara las 170 mociones de forma expedita y presentara su Informe de mociones, que debía ser conocido nuevamente en el Plenario.⁹⁹

El Poder Ejecutivo convocó a sesiones extraordinarias en agosto de 2007 y colocó el proyecto 14.585 en primer lugar de la corriente legislativa, por lo que éste pudo ser conocido de nuevo por el Plenario. En la sesión plenaria del 28 de agosto, los diputados conocieron el informe de la Comisión de Ambiente pero de nuevo los diputados del Partido Movimiento Libertario obstaculizaron la discusión con la presentación de 325 mociones de enmienda. Las 325 mociones fueron conocidas y desechadas por la Comisión Permanente Especial de Ambiente durante el mes de setiembre de 2007.¹⁰⁰

⁹⁸ Consultado en el sitio oficial de la Asamblea Legislativa, el 25 de setiembre de 2012:

http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL.

⁹⁹ Acta de la Sesión Plenaria N°025, jueves 8 de junio de 2006, Primera Legislatura 1 de mayo de 2006 a 30 de abril de 2007; Acta de Sesión Ordinaria N°4, Comisión Permanente Especial de Ambiente, 15 de junio de 2006, Acta de Sesión Ordinaria N°5, Comisión Permanente Especial de Ambiente, 22 de junio de 2006. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 17 a 20.

¹⁰⁰ Decreto Ejecutivo 33901-MP; Acta de la Sesión Plenaria N°057, 28 de agosto de 2007. Segunda legislatura 1 de mayo de 2007 a 30 de abril de 2008; Acta de la Sesión N°10, 13 de setiembre de 2007 y Acta de la Sesión N°11, 20 de setiembre de 2007. Comisión Permanente Especial de Ambiente. En: Asamblea Le-

Una vez más, los diputados que apoyaban el proyecto intentarían que el Plenario diera prioridad al proyecto 14.585 y analizara el informe de la Comisión. Sin embargo, esto no ocurrió, pues el proyecto 14.585 había ido perdiendo apoyo político, sobre todo de sectores claves en el gobierno del Presidente Arias Sánchez. De hecho, por medio de otro decreto ejecutivo, el gobierno desconvocó el proyecto de las sesiones extraordinarias de agosto de 2007.¹⁰¹ En este sentido es posible identificar un desalineamiento entre las prioridades del Poder Ejecutivo y en específico del Presidente Arias Sánchez y la diputada Ballesteros Vargas, del mismo partido de gobierno.

El tiempo transcurrió y el 21 de junio de 2010 se cumplieron los 4 años de prórroga del proyecto 14.585; por tanto, de acuerdo con el procedimiento legislativo, la propuesta fue desechada definitivamente y archivada. La discusión contenida en el expediente legislativo A-13.061 abarca veinte tomos, un total de 6.952 folios, que dan cuenta del largo proceso de discusión de la ley.

Interpretación simbólica del desenlace

Esa lenta agonía del proyecto de ley 14.585, hizo ver a la mayoría de los actores que el desenlace final sería precisamente el entierro definitivo de esa propuesta de ley. Así las cosas, la mayor parte de los actores con intereses directos optaron por vías alternativas, prácticamente desde el año 2007. Cabe destacar que ese año estuvo marcado completamente por la discusión sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. El referendo realizado el 7 de octubre de 2007 finalmente decidió la aprobación del Tratado y a partir de ese momento el calendario legislativo estuvo dominado por la agenda de implementación, una serie de proyectos asociados al Tratado que debían ser aprobados para asegurar su puesta en marcha.

La elección de vías alternativas por parte de los actores interesados pasó, en la mayoría de los casos, por la presentación de nuevos proyectos de ley relacionados con la gestión del recurso. Como se puede observar en la tabla 6.8, la cronología de este ciclo de contienda da cuenta de varias iniciativas de ley.

gislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico Nº14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 17 a 20.

¹⁰¹ Decreto Ejecutivo 33.946-MP. En: Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico Nº14.585 (Expediente A-13.061)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Tomos 17 a 20.

Tabla 6.8: Cronología del quinto ciclo de la contienda por la reforma del marco legal del recurso hídrico, Costa Rica (2005-2010).

Hecho relevante	Fecha
El Plenario Legislativo recibe el proyecto 14.585.	2 de junio de 2006
Debate en Plenario, varios diputados presentan mociones vía artículo 137 del Reglamento Legislativo. Se devuelve el proyecto 14.585 a Comisión para conocer enmiendas.	9 de agosto de 2005
La Comisión de Ambiente discute las mociones presentadas al proyecto 14.585.	11 al 25 de agosto de 2005
Varios intentos fallidos de conocer el proyecto 14.585 en el Plenario.	25 de agosto de 2005 al 1 de mayo de 2006
Cambio de Gobierno: fin de la Administración Pacheco de la Espriella e inicio de la Administración Arias Sánchez.	8 de mayo de 2006
El Plenario discute el proyecto 14.585: se amplía el plazo por 4 años; se conoce el informe de enmiendas de la Comisión; se presentan nuevas mociones vía 137 y se envía a Comisión de Ambiente.	8 de junio de 2006
La Comisión de Ambiente discute y desecha las 167 mociones presentadas al proyecto 14.585.	22 de junio de 2006
El Plenario conoce el informe de la Comisión de Ambiente sobre el proyecto 14.585; se presentan 325 mociones vía art.137 del Reglamento y pasa de nuevo a Comisión.	28 de agosto de 2007
La Comisión de Ambiente conoce y desecha las 325 mociones presentadas al proyecto 14.585.	20 de setiembre de 2007
Se presenta el proyecto 16.897 para incorporar el derecho humano de acceso al agua a la Constitución (arts.50 y 121).	30 de noviembre de 2007
Se presenta el proyecto 16.949 Ley Marco de Concesión para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas para la generación hidroeléctrica.	19 de febrero de 2008
Creación de la Alianza Nacional para la Defensa del Agua (ANDA) (CEDARENA, FUDEU, ProGai, FANCA, Voces Nuestras).	Junio de 2008
El proyecto 16.949 ingresa a la Comisión de Asuntos Agropecuarios, se discute y se dictamina.	7 al 28 de octubre de 2008
El proyecto 16.949 recibe mociones vía 137 y es conocido en plenario en cuatro ocasiones.	20 de noviembre de 2008 a 24 de febrero de 2009
Primer debate afirmativo del proyecto 16.949.	16 de marzo de 2009
Segundo debate del proyecto 16.949.	19 de marzo de 2009
La Asamblea Legislativa emite la Ley Nº 8723 Marco de Concesión para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas para la generación hidroeléctrica (Proyecto 16.949).	23 de marzo de 2009

Hecho relevante	Fecha
Maureen Ballesteros presenta el proyecto 17.694 Ley de Aguas.	29 de abril de 2010
Fin de la Administración Arias Sánchez e inicio del gobierno de Laura Chinchilla Miranda.	8 de mayo de 2010
El proyecto 17.742 Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico se presenta al Plenario por medio del mecanismo de Iniciativa Popular.	25 de mayo de 2010
El proyecto 17.742 ingresa a discusión en la Comisión de Ambiente.	7 de junio de 2010
Al proyecto de Ley del Recurso Hídrico 14.585 se le vence su plazo de discusión y es archivado en el expediente 13.061.	21 de junio de 2010
El proyecto 17.694 ingresa a discusión en la Comisión de Ambiente.	23 de junio de 2010
Se presenta el proyecto 17.793 para incorporar el derecho humano de acceso al agua a la Constitución (arts.50).	22 de julio de 2010
El proyecto 16.897 recibe primera, segunda y tercera lectura en el Plenario Legislativo.	5, 16 y 25 al de agosto de 2010
El Plenario forma una comisión especial para conocer la reforma constitucional planteada en el proyecto 16.897.	9 de setiembre de 2010
La Comisión Especial rinde informe sobre el proyecto 16.897. Informe negativo de minoría y afirmativo de mayoría.	7 de octubre de 2010
El proyecto 16.897 ingresa en el orden del día del Plenario Legislativo.	18 de octubre de 2010
Se presenta al Plenario el proyecto Ley de Asociaciones Administradoras de Acueductos N°17.914.	10 de noviembre de 2010

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012) a partir de: Expedientes legislativos A-13.061, Tomos 16 al 20 del expediente 14.585, archivado A-13061. Entrevistas a actores y consultas al sitio oficial de la Asamblea Legislativa, consultado en abril y junio de 2012: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion;

Así, en noviembre de 2007 varios diputados presentaron el proyecto de ley 16.897 para incorporar el derecho humano de acceso al agua en los artículos 50 y 121 (inciso 14) de la Constitución Política. Se debe recordar que en mayo de 2002, se había presentado una iniciativa similar bajo el expediente 14.757. El interés por incluir este derecho humano en la Constitución había sido expresado por diversas fracciones legislativas como una forma de alcanzar el mayor

Figura 6.4 Recuadro: El derecho humano al agua y al saneamiento.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, el 28 de julio de 2010, una resolución que “...Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”. Además solicitó a los Estados y actores internacionales intensificar los esfuerzos para mejorar el acceso al agua potable y saneamiento. También solicitó que la experta independiente Catherine Albuquerque presentase un informe anual sobre los avances en esa materia.

Fuente: Asamblea General de Naciones Unidas. El derecho humano al agua y saneamiento (Resolución A/RES/64/292). Consultado, el 25 de junio de 2012 en: <http://www.un.org/es/ga/64/resolutions.shtml>

nivel de protección jurídica del recurso y asegurar la responsabilidad del Estado en la provisión de agua potable. El proyecto 16.897 siguió el trámite legislativo y entre agosto y octubre de 2010 pasó positivamente por la Comisión Dictaminadora y el 18 de octubre de 2010 fue presentado al Plenario para su primer debate, algo que finalmente no ocurrió ese año. Paralelamente, en julio de 2010 se presentó el proyecto 17.793 para incorporar el derecho humano de acceso al agua a la Constitución (arts.50). En este sentido cabe destacar que existen diferencias de interpretación entre los distintos partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa sobre si es conveniente incluir constitucionalmente este derecho humano en el artículo 50 o en el 121 (inciso 14).¹⁰² La discusión pasa por las im-

¹⁰² En la Constitución Política de Costa Rica vigente (2012) esos artículos disponen los siguiente:

“ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes....

ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:...

14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación. No podrán salir definitivamente del dominio del Estado:

a) Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional;

b) Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarbúridas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional;

c) Los servicios inalámbricos;

Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y

plicaciones que tendría ubicarlo en uno u otro artículo. Como se puede observar en la Tabla 5.9, el gobierno de Laura Chinchilla Miranda (2010-2014) y sus diputados (Partido Liberación Nacional, PLN) le quitaron su apoyo a la reforma constitucional en el artículo 121 con el argumento de que colocarlo allí haría inviable el trámite de concesiones. Al día siguiente, 22 de julio de 2010, anunciaron que apoyarían la reforma en el artículo 50. Tras recibir presión de varios partidos políticos y de la Defensoría de los Habitantes, aceptaron llegar a un acuerdo para continuar con el trámite legislativo de la reforma constitucional. Sin embargo, al cierre del período de estudio, finales de 2010, aún no había sido posible concretar esa reforma.¹⁰³

Tabla 6.9: Principales noticias sobre la reforma constitucional del agua, 2010.

Título	Fecha	Contenido
PLN entierra protección constitucional al agua	21 de julio de 2010	El PLN le quitó su apoyo al plan para proteger el agua y declararla de dominio público (artículo 121) en la Constitución.
PLN se compromete a reformar Constitución para proteger el agua	22 de julio de 2010	El PLN afirmó que apoyará la reforma del artículo 50 de la Constitución.
Defensoría apoya dotar al agua de rango constitucional	28 de julio de 2010	La Defensoría de los Habitantes solicitó a la Asamblea Legislativa que se proteja el agua a nivel constitucional y se declare como bien de dominio público.
Ejecutivo se contradice y frena reforma para proteger el agua	29 de julio	El gobierno le quita el apoyo a la reforma para incluir el agua como dominio público en el artículo 121.
Seis partidos alcanzan pacto para proteger el agua	30 de julio de 2010	Los partidos PLN, PAC, Accesibilidad Sin Exclusión, Frente Amplio, Restauración Nacional y Renovación Costarricense llegaron a un acuerdo político (42 de 57) para apoyar la reforma constitucional en el artículo 50 y 121.

Fuente: Noticias encontradas en el sitio oficial del periódico La Nación: <http://www.nacion.com/> (junio, 2012).

con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa. Los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales –éstos últimos mientras se encuentren en servicio– no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma del dominio y control del Estado.” **Constitución Política de Costa Rica**, consultada en el sitio oficial de la Asamblea Legislativa el 22 de junio de 2012:

<http://www.asamblea.go.cr/Documents/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica.pdf>

¹⁰³ Incluso al momento de escribir estas líneas, en junio de 2012, la reforma constitucional sigue sin aprobarse.

Por otro lado, se debe recordar que uno de los actores que tenía un mayor interés en el proceso había sido la Asociación Costarricense de Productores de Energía. Su demanda desde 1996 había sido subsanar el vacío legal que obstaculizaba el funcionamiento del sector de generación privada de energía. Hasta el 2005, ACOPE participó activamente en la discusión del proyecto 14.585, sin embargo tenía la certeza de que ese proyecto no lograría ser aprobado debido a la oposición de distintos sectores. Además, en la última versión en discusión, quinto ciclo de contienda, ni siquiera se incluía esa sección en el texto de ley.

Precisamente ante este adverso panorama, ACOPE, con el apoyo del gobierno de Óscar Arias Sánchez, logró que el proyecto 16.949, llamado Ley Marco de Concesión para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas para la generación hidroeléctrica, fuera presentado en febrero de 2008. El trámite legislativo, en este caso, fue muy distinto a todos los demás intentos de reforma del marco legal del recurso hídrico, pues se caracterizó por su celeridad y apoyo mayoritario de varias fracciones legislativas (Partido Liberación Nacional PLN, Partido Acción Ciudadana PAC, Partido Unidad Social Cristiana PUSC y Partido Movimiento Libertario PML). En sólo cinco meses, de octubre de 2008 a febrero de 2009, el proyecto logró el dictamen positivo en la Comisión Legislativa, y el 16 de marzo fue votado en primer debate por el Plenario.¹⁰⁴ Tan sólo tres días después, el 19 de marzo de 2009, el proyecto fue votado afirmativamente en segundo debate y unos pocos días después, el 23 de marzo de 2009, la Asamblea Legislativa emitió oficialmente la Ley N° 8723 Marco de Concesión para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas para la generación hidroeléctrica (Proyecto 16.949). Con este desenlace se hace evidente el apoyo político con que contaba el sector de generación privada de energía, liderado por ACOPE, y se concretaba así la demanda política impulsada por este actor desde 1996.¹⁰⁵ El proceso de intermediación de ese interés particular con los partidos políticos de diverso signo tanto en el gobierno como en la oposición había funcionado a la perfección. Esto a pesar de que la representatividad de esa demanda sea catalogada como interna pues sus beneficios sólo cubren al grupo directamente vinculado a ella.

¹⁰⁴ Dos noticias aparecidas en el periódico La Nación, el 20 de octubre de 2008 y 28 de febrero de 2009, dieron cuenta del apoyo legislativo a este proyecto de ley. Sitio oficial consultado el 15 de junio de 2012: <http://www.nacion.com/>

¹⁰⁵ Mario Alvarado, Director Ejecutivo de la Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE). Entrevista realizada en las oficinas de ACOPE el 25 de mayo de 2012, Centro Colón, San José, Costa Rica. Ver: Asamblea Legislativa. **Ley N° 8723 Marco de Concesión para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas para la generación hidroeléctrica (Proyecto 16.949)**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

La comunidad epistémica del agua también había interpretado correctamente que el proyecto 14.585 no iba a prosperar en la Asamblea Legislativa. Además parecía existir un distanciamiento entre varios sectores de esta comunidad epistémica y la labor de la diputada Maureen Ballesterro. De hecho en junio de 2008, varias organizaciones (CEDARENA, FUDEU, ProGai, FANCA, Voces Nuestras) anunciaron la creación de la Alianza Nacional para la Defensa del Agua (ANDA) como una plataforma que serviría para continuar la lucha por una gestión integrada del recurso hídrico. La opción política escogida para la presentación de un nuevo proyecto de ley fue mediante el mecanismo de iniciativa popular. Este instrumento de participación ciudadana fue consolidado en el país en el 2006 a través de la Ley de Iniciativa Popular, N°8491, que faculta a cualquier ciudadano a ejercer la iniciativa de ley o reforma constitucional siempre y cuando cuente con el apoyo del 5% del padrón electoral, expresado mediante firmas debidamente acreditadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).¹⁰⁶ Este mecanismo tiene al menos dos ventajas en relación con el procedimiento ordinario. La primera es que permite a sectores con poco apoyo en la Asamblea Legislativa y sin acceso a los partidos políticos pero con apoyo social presentar propuestas de ley. La segunda ventaja es que el procedimiento de trámite está regulado de forma tal que el Plenario debe conocer las iniciativas presentadas por esta vía en un plazo de dos años contando los períodos ordinarios.¹⁰⁷ La comunidad epistémica del agua optó por este mecanismo y en mayo de 2010 logró concluir el proceso de recolección de firmas y acreditación ante el TSE y presentar el proyecto 17.742 Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico al Plenario por medio del mecanismo de Iniciativa Popular.

La división velada entre la comunidad epistémica del agua y la diputada Maureen Ballesterro se expresó finalmente en los caminos separados escogidos por esas partes. La diputada Ballesterro precisamente un par de días antes de dejar su curul legislativa, el 29 de abril de 2010, presentó por aparte un nuevo proyecto de ley para regular el sector, titulado Ley de Aguas y conocido bajo el número 17.694.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Asamblea Legislativa. **Ley de Iniciativa Popular N°8491**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

¹⁰⁷ José María Villalta, Diputado 2010-2014, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 8 de junio de 2012 en el Despacho Legislativo. San José, Costa Rica.

¹⁰⁸ Maureen Ballesterro, Ex Directora de GWP y Diputada 2006-2010, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevistada realizada el 15 de mayo de 2012 en su casa de habitación, San José, Costa Rica. Sitio oficial de la Asamblea Legislativa, consultado en abril y junio de 2012: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/default.aspx.

El último proyecto presentado dentro del período de análisis de este ciclo de contienda (2005-2010) y este capítulo (1996-2010), corresponde al sector de los acueductos comunales. Se debe recordar que en los ciclos de contienda anterior, el sector de las ASADAS no había jugado un rol determinante y más bien en algún momento se manifestaron opuestos al proyecto 14.585 pues éste no los incluía. Posteriores versiones del proyecto regulaban el funcionamiento de las ASADAS en un capítulo específico pero el fracaso del proyecto 14.585 les hizo ver la necesidad de contar con una ley propia. Se debe recordar que los acueductos comunales son uno de los principales proveedores de agua potable del país, pero que operan mediante un convenio de delegación con el ICAA a través de un decreto ejecutivo.¹⁰⁹ Frente a ese vacío legal, el sector de acueductos comunales decidió presentar un proyecto de ley específico, el 10 de noviembre de 2010. El proyecto Ley de Asociaciones Administradoras de Acueductos N°17.914 se encuentra actualmente en la corriente legislativa y forma parte de la agenda legislativa del agua, una iniciativa liderada por ANDA para buscar la aprobación de ese proyecto, la Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico vía iniciativa popular y la reforma constitucional para establecer el derecho humano al agua potable y el saneamiento. La presentación del proyecto de Ley N°17914 en noviembre de 2010 cierra el período de estudio de este capítulo. Con esa fecha como corte, se pasa al análisis de la incidencia política de los actores en la espiral de contienda por la reforma.

6.3 La espiral del poder y la incidencia política de los actores

De acuerdo con el enfoque teórico ampliamente discutido en el capítulo 1 y aplicado a este caso, el análisis del poder debe atender a los efectos de su ejercicio por parte de los actores. Según ese marco analítico, una forma de hacerlo es considerar las consecuencias del poder sobre una realidad empírica en particular. A lo largo de este capítulo se han estudiado cinco ciclos de contienda política, en los que distintos actores debatieron y disputaron una posible reforma del marco legal del recurso hídrico y sus implicaciones. La figura 6.5 adapta el modelo teórico del capítulo 1 a la realidad empírica analizada en este caso.

¹⁰⁹ Ver capítulo 3 de esta tesis.

Figura 6.5: La espiral de poder en la contienda por la reforma del marco jurídico del recurso hídrico.



Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012). Diseño de la figura: Leonardo Ureña (2012).

En esta espiral del poder es posible identificar cuatro grandes áreas en disputa y varios actores particularmente preocupados por una o varias de ellas. Primero se debe destacar el interés por adaptar el manejo del agua en Costa Rica según el enfoque de la gestión integrada de los recursos hídricos. Esto fue impulsado por la comunidad epistémica del agua, constituida por un grupo de científicos, especialistas de instituciones nacionales e internacionales y funcionarios públicos que pretendían adaptar perspectivas internacionales como los principios de Dublín o el enfoque de gestión integrada del recurso hídrico (GIRH) a la realidad del país, con el fin de mejorar la gestión del agua. En un principio esta comunidad epistémica estuvo constituida por personeros del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y su Departamento de Aguas, la Defensoría de los Habitantes (DH), la organización Asociación Mundial por el Agua (GWP), el Centro de Derecho Ambiental y

los Recursos Naturales (CEDARENA), la Fundación para el Desarrollo Urbano (FUDEU) y otros especialistas de las principales organizaciones civiles y universidades del país. El Partido Acción Ciudadana, el Partido Frente Amplio y ciertos sectores del Partido Liberación Nacional y del Partido Unidad Social Cristiana apoyaron parcialmente a este grupo y le facilitaron el acceso al parlamento.

Ya para el último ciclo de contienda (2005-2010) es posible identificar una ruptura en este bloque. Por un lado se tiene la perspectiva del MINAE y ciertos sectores ambientalistas liderados por la ex diputada liberacionista Maureen Ballesteros, cuya postura es más restringida en cuanto a la participación ciudadana y la gestión por cuencas (versión limitada de la GIRH), y por otro lado, las organizaciones que conformaron la Alianza Nacional para la Defensa del Agua (ANDA), que han promovido una mayor participación de la ciudadanía y una visión más conservacionista de la gestión del agua (versión profunda de la GIRH). Esta ruptura finalmente se expresó en la presentación de dos proyectos de ley distintos por parte de grupos que en un inicio habían sido identificados unitariamente como la comunidad epistémica del agua.

El segundo tema se refiere a la regulación del sector de fuerzas hidráulicas para la generación privada de energía. La Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE) impulsó esta iniciativa desde el inicio de la primera contienda (1996-2002) y fue parte de las razones que fundamentaron la necesidad de la reforma. La comunidad epistémica del agua veladamente apoyó esta regulación y el MINAE lo hizo abiertamente. La Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza (FECON) y algunas organizaciones aliadas se opusieron fuertemente a esta iniciativa. El ICE mantuvo una posición prudente pues objetaron la apertura del sector energía pero no incidieron directamente para evitarla. El Partido Movimiento Libertario y un sector del Partido Liberación Nacional, ligado al liderazgo del Presidente Óscar Arias Sánchez, apoyaron a este grupo en su pretensión de incluir la regulación de las fuerzas hidráulicas en los distintos proyectos del recurso hídrico. Cuando ACOPE optó por regular esa materia en una legislación aparte, contó con el apoyo del PUSC y el PAC además del PML, PLN.

El MINAE impulsó fuertemente la reorganización del sector hídrico con el argumento de que una mejor gobernabilidad resolvería la crisis del recurso en el país. Los cambios afectarían la planificación hídrica, la rectoría del sector, cambiarían varias competencias institucionales, así como el régimen de aprovechamiento existente hasta ese

momento. Las instituciones públicas afectadas fueron las principales opositoras a estos cambios. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) se opuso a perder su régimen de concesión especial y someter su planificación a los dictados del MINAE o los organismos de cuenca. El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) también objetó los cambios en régimen de concesiones, los cobros por conceptos de cánones y la pérdida de su rectoría en materia de agua potable. El sector de los acueductos comunales (ASADAS) también exigió que se les incluyera en la discusión y se reconociera su aporte y funcionamiento en la provisión de servicios de agua potable. El Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) y el Ministerio de Salud se opusieron fuertemente al traslado de sus competencias al MINAE. Estas divisiones internas en el Poder Ejecutivo no pudieron ser resueltas en el período de estudio.

El cuarto tema en disputa se refiere a la necesidad de mantener un equilibrio entre la conservación del recurso y la producción económica del país. Varias cámaras empresariales, lideradas por la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA) y la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (UPANACIONAL) argumentaron que la reforma afectaría las actividades económicas del país. Su principal reclamo estaba relacionado con las normas que regulaban las áreas de protección de nacientes y cuerpos de agua, así como el costo de los cánones que se pretendía implementar. En este reclamo contaron con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), así como el apoyo del PLN y el gobierno de Óscar Arias Sánchez.

En la Tabla 6.10 se realiza un balance de las principales demandas de cada actor o grupo de actores y se considera su nivel de cumplimiento, ya sea alto, medio o bajo. Esta valoración se deriva del análisis de todo el proceso en su conjunto a partir de las fuentes consultadas y la entrevistas realizadas. Si el ejercicio del poder sólo se puede evaluar a partir un enfoque tridimensional y tomando en cuenta sus consecuencias, el balance de éxito de los actores según sus demandas se convierte entonces en la forma de aproximar una medición de su poder. Se había definido antes la incidencia política como la capacidad de un actor para colocar sus demandas ante las entidades públicas e incorporarlas al proceso de toma de decisiones sobre los asuntos comunes. Esta escala de incidencia polí-

tica es entonces la verificación empírica del ejercicio de poder de cada actor y es el mecanismo causal que explica el desenlace del proceso.

Tabla 6.10. Balance de la incidencia política de los actores como indicador cualitativo del ejercicio del poder.

Incidencia política		
Actor	Demanda	Nivel de cumplimiento
ACOPE	Regular el aprovechamiento de fuerzas hidráulicas para la generación privada de energía	Alto (aprobación de la ley 8723 en 2009).
Sector agropecuario CNAA/UPANACIONAL	Detener la aprobación del proyecto de ley 14.585 y cualquier otro cuyas normas relacionadas con áreas de protección y esquemas de conservación del recurso hídrico afecte la actividad agropecuaria.	Alto (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada).
Cámaras empresariales (UC-CAEP, CICR)	Detener la aprobación del proyecto de ley 14.585 y cualquier otro cuyas normas relacionadas con áreas de protección y esquemas de conservación del recurso hídrico afecte la actividad económica.	Alto (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada).
FECON	Detener cualquier proyecto de ley que permita el aprovechamiento de fuerzas hidráulicas para la generación privada de energía.	Bajo (la ley 8723 fue aprobada).
Acueductos comunales (ASADAS)	Reconocer su aporte e incorporar la regulación de su sector en una nueva ley.	Bajo (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada).
Comunidad epistémica del agua-ANDA	Reformar el marco legal para asegurar una versión profunda de la gestión integrada del recurso hídrico.	Bajo (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada).
Comunidad epistémica del agua-MINAE-GWP	Reformar el marco legal para asegurar una versión limitada de la gestión integrada del recurso hídrico.	Bajo (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada).
DH	Reformar el marco legal para asegurar la protección de los derechos de los habitantes a contar con agua potable y saneamiento.	Bajo (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada)

Incidencia política		
Actor	Demanda	Nivel de cumplimiento
MINAE-Dpto. de Aguas	Reformar el marco legal para: 1. asegurar una versión superficial de la gestión integrada del recurso hídrico; 2. cambiar la estructura organizativa del sector, incluyendo la rectoría del MINAE; 3. cambiar en competencias institucionales; 4. liderar la planificación hídrica; 5. cambiar el régimen de aprovechamiento.	Medio (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada; algunos cambios han ocurrido vía decreto o interpretación jurídica.
ICE	Evitar reformas en el marco legal que: 1. cambien el régimen de aprovechamiento; 2. le hagan perder su predominancia en la planificación hidroeléctrica a favor del MINAE u organismos de cuenca.	Alto (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada)
ICAA	Evitar reformas en el marco legal que: 1. cambien el régimen de aprovechamiento; 2. obliguen al ICAA a incurrir en gastos adicionales por cobro de cánones; 3. la pérdida de su rectoría en materia de agua potable.	Medio (el ICAA mantiene su rectoría pero ha sido obligado a pagar cánones establecidos vía decreto ejecutivo)
SENARA	Evitar reformas en el marco legal que les hagan perder competencias.	Alto (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada)
MINSA	Evitar reformas en el marco legal que les hagan perder competencias.	Alto (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada)
MAG	Detener la aprobación del proyecto de ley 14.585 y cualquier otro cuyas normas relacionadas con áreas de protección y esquemas de conservación afecte la actividad agropecuaria.	Alto (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada)
MEIC	Detener la aprobación del proyecto de ley 14.585 y cualquier otro cuyas normas relacionadas con áreas de protección y esquemas de conservación afecte la actividad económica.	Alto (ninguna ley en ese sentido ha sido aprobada)
ARESEP	Detener el uso de mecanismos financieros (cánones) vía tarifa de servicios públicos para financiar el uso sostenible del recurso.	Bajo (los cánones han sido establecidos vía decreto ejecutivo)

Fuente: Elaboración propia (Alpízar, 2012).

El análisis de la incidencia política de los actores revela que algunos como ACOPE, el sector agropecuario (CNAA/ UPANACIONAL) apoyado por el MAG y las cámaras empresariales (UCCAEP, CICR) apoyadas por el MEIC lograron hacer prevalecer sus demandas a lo largo del proceso. Los poderosos vínculos de estos grupos con el PLN, en el poder desde el 2006 hasta el 2010, así como con la oposición, ya sea el Partido Movimiento Libertario y ciertos sectores del PUSC y el PAC, explican la efectividad de la intermediación e incidencia política de estas cámaras gremiales. El ICE, SENARA y MINSA también tienen un alto nivel de incidencia política, pero en este caso sus vínculos partidarios y políticos se encuentran a lo interno del Poder Ejecutivo y altos puestos de esas instituciones.

El MINAE ha tenido una incidencia política media, pues si bien no ha conseguido imponer sus demandas por la vía de la reforma legal, sí ha logrado cambios en el marco institucional por medio de decretos ejecutivos, fallos de la Sala Constitucional e interpretaciones jurídicas.¹¹⁰ El ICAA ha evitado cambios legales que le hagan perder su rectoría en materia de agua potable pero ha sido obligado a someterse a los instrumentos financieros dispuestos por el MINAE.

Esos instrumentos financieros no han sido implementados según lo demandado por la ARESEP, por lo que la incidencia política de esta entidad se califica como baja. De igual forma, FECON tuvo una baja incidencia política pues no consiguió impedir la aprobación de la ley que regula el aprovechamiento de fuerzas hidráulicas para la generación privada de energía. En estos casos, los vínculos partidarios se han dado con aquellos partidos de menor caudal electoral como el Frente Amplio o con sectores minoritarios dentro del PAC.

Los acueductos comunales tampoco lograron que se legislara en su favor por lo que se les cataloga como baja incidencia.

Tampoco tuvo éxito la comunidad epistémica del agua, ni en su versión profunda (ANDA) ni en su versión limitada (MINAE-GWP), por lo que su incidencia es baja. Asimismo, la Defensoría de los Habitantes tampoco ha logrado reformar el marco legal para proteger el derecho de los habitantes a acceder al agua potable y el saneamiento.

A pesar del poco éxito de estos últimos actores, no puede afirmarse que su incidencia política haya sido nula pues es posible identificar un impacto en los marcos cogni-

¹¹⁰ Ver el análisis institucional en el capítulo 3.

tivos sobre el agua en el país. Cada vez es más evidente en los medios de comunicación y la opinión pública el interés de los ciudadanos en un adecuado uso del recurso. El discurso mayoritario, que por muchos años prevaleció en el país y que afirmaba que el agua era infinita, se vuelve minoritario y se acompaña, cada vez más, de un convencimiento mayor sobre la importancia de cambiar el rumbo de la gestión del agua.

La tendencia histórica que asocia cambios societales profundos con cambios en el marco legal del recurso hídrico se rompe parcialmente en este período. Para estar acorde con los tiempos, la reforma tendría que haber ocurrido y su orientación tendría que haber sido más aperturista y con mayor participación del mercado. Esto ocurrió en el caso de la regulación del aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas para generación privada y la aplicación de instrumentos de mercado –cánones vía decreto– para la protección del recurso. Sin embargo, la división de la comunidad epistémica del agua en dos bandos expresa la contradicción de los sectores que proponían la reforma para lograr una gestión integrada del recurso. De hecho, ninguno de ellos ha tenido suficiente poder como para impulsar una reforma, ni superficial ni parcial. Cabe destacar que en ningún caso se ha propuesto una reforma para privatizar el agua o su gestión. Esto demuestra la existencia de un discurso, aún mayoritario en el país, que entiende la importancia de que la gestión del agua atienda a criterios de solidaridad, servicio público y derechos humanos. Pero ese convencimiento no alcanza tampoco para lograr una reforma que profundice las normas en ese sentido. Esto es así porque los sectores más poderosos, empresarios agropecuarios e industriales, han objetado cualquier reforma que perjudique sus intereses.

El fracaso de los intentos por contar con una legislación nueva en materia de recurso hídrico y el desenlace de los proyectos de ley presentados dice mucho de la calidad del proceso democrático en el país. A pesar de que el proyecto 14.585 había pasado por las correspondientes etapas del proceso legislativo, los grupos poderosos anteriormente mencionados y sus contactos del más alto nivel en el Poder Ejecutivo de la Administración Arias Sánchez y del Partido Liberación Nacional y Movimiento Libertario, lograron detener la discusión del proyecto, sacarlo de la corriente legislativa y condenar el expediente al archivo legislativo sin que llegase siquiera a ser votado.

Una de las dimensiones de calidad de la democracia de los modelos teóricos discutidos en el capítulo 1 es la llamada autonomía o soberanía, que dice de la capacidad de los representantes electos de tomar decisiones y tener control efectivo de los asuntos públi-

cos. Pues precisamente esa dimensión de autonomía dista mucho de haberse cumplido en este proceso, toda vez que imperaron las fuerzas ocultas en la sombra de los pasillos, las reuniones privadas y los vínculos gremiales-partidarios poco transparentes en detrimento de los diputados, representantes electos al Congreso y únicos con capacidad de legislar.

La dimensión de rendición de cuentas tampoco fue cumplida, pues en ningún momento el Poder Ejecutivo o la fracción mayoritaria del PLN en la Asamblea Legislativa explicaron por qué el proyecto había sido retirado de la corriente legislativa y prácticamente secuestrado hasta que se le venciera su plazo.

Todo ocurrió a pesar de que el derecho de los habitantes de Costa Rica al agua potable y el saneamiento y el mismo equilibrio ecológico estén en riesgo de seguirse el curso actual.

Conclusiones: ¿Democracia ecológica?

La investigación sobre la gestión del agua en Costa Rica en los últimos 200 años ha requerido el uso de diversos instrumentales teóricos y metodológicos. Cada capítulo de esta tesis doctoral abarca periodos históricos y dimensiones de análisis disímiles, pero unidos por dos elementos interrelacionados: las instituciones y la participación política de los actores interesados.

El capítulo 2 analiza la historia de la gestión del agua entre 1821 y 1982 e identifica una serie de tendencias y hallazgos que se toman en cuenta en el período reciente. En primer lugar, destaca la relación entre los profundos cambios sufridos por la sociedad costarricense –asociados al modelo de Estado, grupos dominantes y estilo de desarrollo– y las principales regulaciones con respecto a la gestión del recurso hídrico. En segundo lugar, se plantea que, desde entonces, siglo XIX, las normativas e infraestructuras para la gestión del agua se han concentrado en la provisión de agua –no siempre potable–, y han abandonado históricamente el saneamiento. Otro elemento a destacar es la existencia de ideas proto-conservacionistas, primero ligadas a la cosmovisión indígena y luego a la campesina, que fueron refrendadas y legitimadas por científicos europeos, quienes vinieron al país finales del siglo XIX a iluminar el camino del progreso liberal. Esta combinación de un discurso popular y una incipiente comunidad epistémica conservacionista fue fundamental para el salto que da el país, en la segunda mitad del siglo XX, en términos de conservación y el prestigio internacional, a raíz de ello, que lo ha llevado a ser reconocido como la *república verde*. Es preciso señalar que los discursos mayoritarios sobre el agua durante los siglos XIX y XX, versaron en torno a núcleos narrativos que se han identificado como agua para el progreso y la higiene (época liberal), agua para el desarrollo y la salud (1940-1982) y la regulación mercantil del agua (1982-2010). El papel del agua como insumo central de las principales actividades productivas y pilares de cada estilo de

desarrollo, el beneficiado húmedo del café y el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas, justifican la importancia de considerar el agua como un marcador histórico de cambios sociales mayores. En estos dos siglos también sobresalen las formas de participación política asociadas al agua, sobre todo aquellas relacionadas con las contiendas políticas y el conflicto. Desde el inicio del siglo XIX es posible identificar conflictos por la contaminación de las fuentes de agua; en específico, la contienda entre los vecinos afectados y los productores de café, principales contaminadores. Aunque los distintos gobiernos se alinearon a favor de los intereses de los productores, procuraron una salida institucional al conflicto que sirviese para neutralizar la protesta. El otro tipo de conflicto identificado en ese extenso período tiene que ver con las contiendas vecinales para lograr la inclusión en los beneficios que el Estado está llamado a asegurar, por ejemplo, el servicio de agua potable. De nuevo, el estudio de la gestión del agua contribuye a entender las incipientes formas de ciudadanía decimonónica y su paulatina construcción durante el siglo XX con características que perduran hoy: el vecino se moviliza ciudadanamente para mejorar sus condiciones materiales de existencia y/o para responder a agravios puntuales que perjudican esas mismas condiciones de vida.

El análisis del panorama institucional del agua, en el capítulo 3, abarca el período 1982-2010, y se enmarca en un período histórico de tensiones ideológicas entre los discursos asociados a la reforma neoliberal y la resistencia para conservar el Estado Benefactor. En esa lógica, esos 28 años son testigos de una mayor complejidad institucional debido a la creación de diversas entidades y la reforma dispersa y desagregada de otras tantas. Esto deriva en una oferta institucional duplicada y descoordinada con efectos negativos tanto en la protección del recurso hídrico como en la gestión del agua potable y el saneamiento. El sector de agua potable, y probablemente el de ambiente en general, son expresión de las contradicciones en la forma que ha ido adoptando el Estado costarricense en el período reciente, toda vez que se procura su reducción y agilización según los dictados neoliberales a la vez que se legisla y se gestiona de forma tal que el Estado se dispersa y se atrofia. Además, buena parte de las intervenciones públicas y legales de la última época han procurado la regulación del agua por medio de mecanismos de mercado. Esta intervención estatal para la gestión mercantil del agua también expresa una contradicción del estilo de desarrollo: el desempeño de los sectores dinámicos de la economía es producto de las facilidades que el Estado les otorga; es decir, el Estado es el baluarte

del neoliberalismo costarricense. Pero el elemento más inquietante, en la gestión institucional del agua en Costa Rica, es que el Estado costarricense no es capaz –o no tiene voluntad– de hacer cumplir las leyes relacionadas con el recurso hídrico. En las diversas leyes analizadas, incluso las más antiguas –como la de 1942–, existen disposiciones cuyo cumplimiento derivaría en una mejor gestión del agua, sobre todo en las áreas más preocupantes como son la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. Por otro lado, se ha procurado regular varias dimensiones de la gestión por medio de la emisión de decretos ejecutivos, que, sin embargo, terminan siendo impugnados o simplemente incumplidos. Esta renuncia a los mecanismos de legislación y construcción de consensos expresa una característica del modelo político reciente: la renuncia a la política por las vías institucionales de la representatividad y el debate. Esta fragilidad normativa y de gestión deriva entonces en que, en materia de gestión del agua, no se aplique el estado de derecho.

La situación que provoca ese panorama institucional es analizada en el capítulo 4 de esta tesis. Los resultados en gestión del agua potable son positivos aunque el panorama institucional y del recurso los vuelve sumamente vulnerables. En materia de saneamiento, la situación es absolutamente alarmante. Costa Rica ha renunciado en los últimos 30 años a una política de saneamiento y ha obligado a la mayoría de los hogares a resolver por su cuenta el manejo de las aguas residuales con el uso de tanques sépticos. Esta privatización del saneamiento es regresiva en términos socioeconómicos y representa una amenaza de contaminación para las aguas subterráneas que abastecen al país, especialmente en la Gran Área Metropolitana. El resto de las aguas servidas, que no se manejan por medio de tanques sépticos, van a dar, directamente y sin tratamiento, a los cauces de los ríos del país. Esto ha generado la contaminación de prácticamente todas las 34 cuencas del país. Los esfuerzos de protección del recurso son aislados y generalmente surgen por iniciativa comunal, por tanto, no afectan las condiciones estructurales que generan la alarmante situación actual de contaminación y sobreexplotación. Lo anterior, porque los usos del agua y la situación actual son producto de un modelo económico intensivo en recursos naturales, que privilegia el beneficio económico de corto plazo de unos pocos por encima de la sostenibilidad y el beneficio de la mayoría. Así, la gestión del agua está al servicio de determinados sectores, sobre todo generadores de electricidad a

partir del agua, así como productores agropecuarios e industriales, que no están dispuestos a permitir ningún tipo de reforma que les perjudique.

Los capítulos 5 y 6 analizan la participación política en la gestión del agua. Primero se identifican cuatro formas de participación política, clasificadas en función de su objeto. La participación política para la provisión del agua potable y el saneamiento considera las organizaciones comunales que administran acueductos, sus características generales y un estudio de caso particular. Luego se estudia la participación para la protección del recurso hídrico a partir de varias experiencias comunales. Estas dos formas de participación constituyen una proporción importante del involucramiento ciudadano en los asuntos comunes y básicamente responden a las mismas razones para la movilización ciudadana explicadas antes: inclusión en los beneficios del Estado y organización para la protección de las condiciones materiales del bienestar. Sin embargo, estas organizaciones que operan en una lógica relativamente institucionalizada reaccionan por medio de la protesta cuando se sienten agraviadas en algún elemento de la gestión del agua y eso da origen a la forma de participación como contienda política. El análisis de los eventos de contienda registrados en la base de datos para los años comprendidos entre el 2000 y el 2010, permitió identificar al menos 5 movimientos sociales por el agua (2 relacionados con minería, 2 por turismo y 1 por actividad piñera) con fuertes relaciones entre sus actores y discursos. Otros episodios de contienda son relativamente aislados y coyunturales. Se logró avanzar en dos propuestas de mecanismos causales para las contiendas, que además son consistentes con el análisis histórico: una parte de los conflictos se debe a la competencia entre usos productivos vs. humanos, que son producto de las tensiones entre el modelo productivo extractivo e intensivo en recursos naturales; otra porción de las contiendas se debe al planteamiento de demandas ciudadanas, sobre todo en regiones de menor desarrollo, por la inclusión de sus comunidades en los servicios e infraestructura públicas relacionadas con el agua potable y el saneamiento.

La cuarta forma de participación política identificada en esta tesis se origina en las contiendas por la reforma del marco legal del agua en los últimos 15 años. Este tema se analiza en profundidad utilizando el marco teórico desarrollado para ese efecto, el cual permite identificar los principales ciclos de contienda, los actores y sus demandas políticas según las fases del modelo. Se realiza un análisis de la incidencia política de los actores como medida de éxito en su ejercicio del poder, lo que permite identificar al Instituto

Costarricense de Electricidad (ICE), el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), el Ministerio de Salud (MINSa), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) como los actores institucionales que lograron defender sus intereses por encima de, por ejemplo, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), entidad que proponía la reforma. Los actores no institucionales que lograron realizar una incidencia política más efectiva fueron las cámaras empresariales (UCCAEP, CIGR) y el sector agropecuario (CNAa/ UPANACIONAL), que evitaron la aprobación de una reforma que les perjudicase, así como los sectores de producción privada de energía hidroeléctrica (ACOPE), que lograron la aprobación de una reforma parcial que hace posible su actividad económica. Otros actores como los acueductos comunales y la comunidad epistémica del agua fracasaron en sus intentos por lograr la reforma del marco legal del agua en este período. Así, se rompe la tendencia que asocia cambios en los períodos históricos y reformas en la normativa del agua. De hecho, para ser consecuentes con los discursos neoliberales de apertura y privatización, la reforma tendría que haberse planteado en esos términos, algo que no ocurrió completamente, salvo en el tema de explotación privada de fuerzas hidráulicas y regulación mercantil del agua. En este sentido, las contiendas por la reforma expresan de nuevo las contradicciones ideológicas de la sociedad costarricense y la polarización social. Y este caso también ilustra cómo el ejercicio del poder de los sectores dominantes determina un tipo de gestión del agua que deriva en esquemas de desprotección del recurso, la no aplicación de las normas existentes y por ello del estado de derecho, la contaminación y sobreexplotación del recurso, y el riesgo de no ser capaces de satisfacer las necesidades futuras de agua.

Así, es posible afirmar que las relaciones de poder que generan este tipo de gestión del agua se pueden entender, según la clasificación del capítulo 1, como un ejercicio del poder en la forma de la dominación. Esto, porque dicho ejercicio impide a los demás actores la satisfacción de sus necesidades básicas, en este caso relacionadas con el agua. Se debe recordar que el acceso al agua potable y saneamiento es un derecho humano reconocido por Naciones Unidas y satisfactor de una de las necesidades básicas para la vida. A pesar de que en Costa Rica los niveles de garantía de este derecho están relativamente bien cubiertos en la actualidad, la situación no es homogénea (intrageneracionalmente)

en todo el país y sobre todo están fuertemente amenazados hacia el futuro (intergeneracionalmente).

En el capítulo 1 se realizó un balance de las principales dimensiones de calidad de la democracia consideradas por distintos autores.¹ Desde ese punto de vista, la gestión del agua en Costa Rica tampoco parece pasar la prueba. Como se indicó antes, el respeto por el estado de derecho en cuanto a las normativas del agua no existe; además, las autoridades públicas alegan falta de recursos para hacer cumplir la ley y con ello fallan en una adecuada rendición de cuentas. Tampoco parece que la dimensión de *responsiveness* o capacidad de dar respuesta a los ciudadanos y la sociedad civil, pueda ser positivamente evaluada cuando existen numerosas contiendas en el ámbito local y nacional. Los ciudadanos prácticamente no tienen ninguna participación en la definición de las políticas del recurso hídrico y cuando son invitados a participar se utiliza su presencia para legitimar procesos previamente definidos. El cumplimiento de los derechos humanos fue evaluado antes de forma positiva aunque con fuertes reservas hacia el futuro y con mención a las desigualdades existentes en el país en el acceso a agua potable y saneamiento. Como se mostró en el capítulo 6, los partidos políticos son fácilmente cooptados por los grupos económicos más poderosos y representan, por lo tanto, los intereses de un sector específico de la población. Aunado a ello, los medios de comunicación y la opinión pública no expresan las preferencias ciudadanas de forma libre, oportuna, informada y equitativa. La sociedad civil tampoco parece estar sujeta al control democrático de toda la ciudadanía, sin embargo, como se pudo comprobar a lo largo de esta investigación, buena parte de los esfuerzos por mejorar la gestión del agua ocurren a nivel local y comunal.

Finalmente, es necesario volver a los postulados de la democracia deliberativa planteados en el capítulo 1. Allí se argumentaba sobre la importancia de considerar las preferencias meditadas como producto de la reflexión personal y la confrontación con el otro. En este sentido, la democracia deliberativa pone el acento en los procesos de comunicación entre las partes y la forma en que se toman las decisiones y aspira a construir la legitimidad a partir de la deliberación. Para ello se requiere que los ciudadanos concurren al proceso de deliberación como personas libres e iguales y en capacidad de decidir sobre sus propias condiciones de vida. Como lo explica Dryzek, los asuntos ambientales además requieren el señalamiento de las consecuencias del

¹ Ver “Tabla 1.2: Síntesis de las dimensiones de análisis para la evaluación de la calidad de la democracia” en el capítulo 1.

capitalismo liberal para el medio ambiente en tanto que características estructurales de la época actual. También se debe propiciar el aprendizaje social y el diálogo con el mundo “no humano”, de forma tal que se incorporen las preferencias de la naturaleza.² Al respecto, se debe recordar que la representatividad intergeneracional pretende considerar las preferencias de las personas que aún no han nacido.

Así, el estudio detallado de la gestión del agua sirve primero como un espacio de análisis sobre las preferencias de los actores y la forma en que se han tomado las decisiones en Costa Rica a ese respecto. Además, sirve para precisar el tipo de ejercicio del poder que actualmente prevalece, la dominación, y que sólo puede ser establecido a partir de un análisis detallado de las interrelaciones entre las instituciones, los actores y sus demandas en un ámbito específico. Ese tipo de ejercicio del poder hace inviable la aplicación de los principios de autonomía y deliberación, al socavar la condición de libres e iguales de los ciudadanos y someter la gestión de un asunto público a los dictados de una minoría dominante.

La consideración de las preferencias del mundo no humano y la representatividad intergeneracional agregadas a las dimensiones de democracia deliberativa darían como resultado una democracia ecológica. Un ideal que, en la gestión del agua en Costa Rica, parece estar muy lejos todavía.

² Dryzek, John (2005). **The Politics of the Earth. Environmental Discourses**. Oxford: Oxford University Press, pp.232-236.

Fuentes de información

Bibliografía

Abarca, Allan (2002). *Las políticas públicas como perspectiva de análisis*. En: **Revista de Ciencias Sociales**, N°97, Vol. (III), 2002, Universidad de Costa Rica.

Abarca Sánchez, Rocío (2008). *La política estatal costarricense en el manejo del recurso hídrico. Las leyes del agua de 1884 a 1942*. Taller de investigación. Escuela de Historia. Universidad de Costa Rica.

Aguilar, Luis. (2008). **Gobernanza y gestión pública**. México: Fondo de Cultura Económica.

Alfaro, Ronald (2004). **Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003**. Costa Rica: Informe presentado para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Almond, Gabriel; Verba, Sidney (1963). **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press.

Alpízar R., Felipe (2007). **La influencia del poder en la política comercial de Costa Rica: el caso de los lecheros en el TLC con México**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Alpízar R., Felipe; Rojas Benavides, Carla (2009). *Análisis del sector productivo costarricense a la luz del debate sobre reforma del Estado*. **Revista Centroamericana de Ciencias Sociales**. Vol. VI, N°1. Julio 2009.

Alvarado, Xinia; Avendaño, Sonia; Blanco, Carlos; Rodríguez, Guiselle (2004). *Análisis de política pública con relación al anteproyecto de Ley de Recurso Hídrico en Costa Rica: el acceso al agua como derecho ciudadano*. Tesis de Grado. Costa Rica: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.

Alvarado, Hernán (et.al) (1981). **De los empresarios políticos a los políticos empresarios**. Costa Rica: Universidad Nacional.

Alvarado Rojas, Douglas (2003). **Primeros 100 años de marco legal costarricense sobre recursos hídricos 1884-1984**. Costa Rica: Ministerio de Ambiente y Energía - Instituto Meteorológico Nacional (Departamento de Aguas).

Alvarenga Venutolo, Patricia (2009) [2005]. **De vecinos a ciudadanos. Movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica**. San José: EUCR-EUNA.

Arias, Ana Lorena (2010). Situación de potabilización y saneamiento en Costa Rica. En: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010). **Decimosexto Informe del Estado de la Nación**. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Arias, Mario Enrique (2011). *Gestión del recurso hídrico y uso del agua, año 2010*. En: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). **Decimoséptimo Informe del Estado de la Nación**. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Asamblea Legislativa (1995). **Revista Parlamentaria**. Vol.3, No 2, *Reforma del Estado en Costa Rica*. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Ascher, William (1994). La evaluación de las ciencias de las políticas. En: Aguilar, Luis (1994). **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa.

Asociación Mundial para el Agua (GWP-Centroamérica) (2011). **Régimen del recurso hídrico: el caso de Costa Rica**. Costa Rica: GWP.

Asociación Mundial para el Agua (GWP-Centroamérica) (2011). **Situación de los recursos hídricos en Centroamérica. Hacia una gestión integrada**. Honduras: GWP-UE-BID.

Astorga, Yamileth (2010). *Informe final: Gestión del Recurso Hídrico y Uso del Agua*. En: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010). **Decimosexto Informe del Estado de la Nación**. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Bakker, Karen (sin año). **Good Governance in Reestructuring Water Supply: a Handbook**. Canada: Federation of Canadian Municipalities (FCM).

Barber, Benjamín (2004). **Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época**. España: Almuraza.

Bates, Robert (2007). *From Case Study to Social Science: a strategy for political research*. En: Boix, Carles; Stokes, Susan (eds.) (2007). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press.

Bauman, Zigmunt (2002). **En busca de la política**. México: Fondo de Cultura Económica.

Bates, Robert (2007). *From Case Study to Social Science: a strategy for political research*. En: Boix, Carles; Stokes, Susan (eds.) (2007). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press.

Bell, John Patrick (1981). **Guerra Civil en Costa Rica**. Costa Rica: EDUCA.

Black, Maggie; King, Janet (2009). **The Atlas of Water**. USA: University of California Press.

Blanco Lobo, Montserrat (2006). *Incidencia política como estrategia de comunicación social para institucionalizar la equidad de género*. Tesis de Master Scientiae en Comunicación. Costa Rica: Sistema de Estudios de Posgrado-Universidad de Costa Rica.

Brenes, Lidiette (1990). **La nacionalización bancaria en Costa Rica. Un juicio histórico**. Costa Rica: FLACSO.

Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco (12^o edición en español) (2000). **Diccionario de Política**. México: Siglo Veintiuno Editores.

Boeglin, Nicolas (2010). *Nivel de cumplimiento de decisiones judiciales en materia ambiental relativas a la protección del recurso hídrico*. En: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2010). **Decimosexto Informe del Estado de la Nación**. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Bourdieu, Pierre (2001). *“El capital social. Apuntes provisionales.”* En: Capital Social. **Revista Zona Abierta**. 94/95 (2001). Madrid, España. Original: “Le capital social. Notes provisoires.” Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 3. 1980.

Bourdieu, Pierre (2001) (3era edición). **¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos**. Madrid: Akal Ediciones.

Bonilla, Alexandre; Meja, Tobías; Quirós, Roxana; Rojas, Margarita. *Régimen médico y administrativo ambiental en Costa Rica*. En: **Repertorio Americano**. Nueva Época # 8. Julio – Diciembre 1999.

Botey, Ana María (1984). **La Crisis del 29 y la Fundación del Partido Comunista en Costa Rica**. Costa Rica: Editorial Costa Rica.

Bulgarelli, Oscar (1993). *“Costa Rica: Evolución Histórica de una Democracia”* En: Zelaya, Chester (et.al.) **¿Democracia en Costa Rica?** San José: Editorama.

Canto Sáenz, Rodolfo (2000) "*Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana.*" En: Revista **Gestión y Política Pública**, Volumen IX, N°2, segundo semestre de 2000. México.

Castells, Manuel (2009). **Comunicación y poder**. Madrid: Alianza Editorial.

Castro, José Esteban (2006). **Water, Power and Citizenship. Social Struggle in the Basin of México**. New York-Oxford: Palgrave Macmillan.

Castro, José Esteban (2009). *Apuntes sobre el proceso de mercantilización del agua: un examen de la privatización en perspectiva histórica*. En: Jaume Delclòs (coord.) (2009). **Agua, un derecho y no una mercancía**. Barcelona: Icaria Editorial.

Castoriadis, Cornelius (2001). **Figuras de lo pensable**. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

CEDARENA (2008). **Protegiendo hoy el agua del mañana. Experiencias comunales exitosas**. San José: CEDARENA.

Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (2001). **El cabildeo: una estrategia para incidir en las políticas públicas**. Paraguay: Centro de Información y Recursos para el Desarrollo.

Cerdas, Rodolfo (1972). **La Crisis del Estado Liberal**. Costa Rica: EDUCA.

Cerdas, Rodolfo (1985). **Formación del Estado Costarricense**. Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.

Cobb, R.; J.K. Ross y M.H. Ross. "Agenda building as Comparative Political Process". En: **American Political Science Review**. Núm. 70 (1976), pp. 126-138.

Cohen, J. (1997). *Deliberation and democratic legitimacy*. In: Bohman, J.; Regh, W. (eds.) (1997). **Deliberative Democracy**. Cambridge, MA.: MIT Press.

Coleman, James (2001). "*Capital social y creación de capital humano*." En: Capital Social. **Revista Zona Abierta**. 94/95 (2001). Madrid, España. Original: Social Capital in the creation of Human Capital. American Journal of Sociology. 1988: 94:95.

Comisión Económica Para América Latina (CEPAL-NNUU) (2007). **Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL-AECDI-SEGIB.

Contraloría General de la República (2004). **Informe N° DFOE-PR-17-2004. Informe de un estudio realizado en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados AyA sobre los sistemas de acueductos y alcantarillados administrados por las comunidades**. Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (2007). **Informe sobre la evaluación de la aplicación de políticas y normativa en materia de recursos hídricos por el Ministerio de Ambiente y Energía**. Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa-Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (2008). **Informe DFOE-ED-19-2008. Informe sobre el estudio relativo a la gestión y coordinación del AyA para la atención de la demanda del servicio de acueducto y alcantarillado en la región Chorotega, de cara a la proliferación de proyectos turísticos, inmobiliarios y comerciales en esa zona**. Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (2009) **Informe N° DFOE-PGAA-11-2009. Informe sobre la Gestión Integral de las Aguas Subterráneas en las zonas costeras**. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República: Costa Rica.

Contraloría General de la República (2011). **Informe N° DFOE-AE-IF-10-2011. Informe acerca de la razonabilidad del avance del proyecto de mejoramiento ambiental del Área Metropolitana de San José (Alcantarillado Sanitario) financiado con Fondos del Banco Japonés para la Cooperación Internacional.** Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República.

Contreras, Gerardo y Cerdas, José Manuel (1989). **Los años 40. Historia de una política de alianzas.** San José: Editorial Porvenir.

Consejo de Derechos Humanos (2009). **Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque.** Asamblea General de las Naciones Unidas A/HRC/12/24.

Cortés, Alberto (2008). *Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica.* **Revista de Ciencias Sociales.** Universidad de Costa Rica. Núm. 121, 2008.

Dábene, Olivier (1992). **Costa Rica: juicio a la democracia.** Costa Rica: FLACSO.

Dahl, Robert (1956). **A Preface to Democratic Theory.** Chicago: Chicago University Press.

Dahl, Robert (1971). **Polyarchy: Participation and Opposition.** New Haven: Yale University Press.

Degol Hailu, Rafael Guerreiro, Raquel Tsukada (2009). **Privatization And Renationalization: What Went Wrong in Bolivia'S Water Sector.** Brasilia D.F., Brazil: International Policy Center for Inclusive Growth-United Nations Development Programme

Del Águila, Rafael (1998). *Los precursores de la idea de democracia: la democracia atenien- se*. En: Del Águila, Rafael; Vallespín, Fernando (et.al.) (1998). **La democracia en sus textos**. Madrid: Alianza Editorial.

Deutsch, Karl W. (2da edición) (1974). **El Análisis de las Relaciones Internacionales**. Argentina: Editorial Paidós.

Dryzek, John (1990). **Discursive Democracy: Politics, Policy and Science**. Cambridge: Cambridge University Press.

Dryzek, John (2005). **The Politics of the Earth. Environmental Discourses**. Oxford: Oxford University Press.

Edelman, Marc (1998). **La lógica del latifundio**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Stanford University Press.

Elster, Jon (1991). **Deliberative Democracy**. Cambridge, MA.: MIT Press.

Empresa de Servicios Públicos de Heredia (2010). **Informe Anual de Labores 2009**. ESPH-SA: Heredia.

Entman, Robert (2004). **Projections of Power, Framing News, Public Opinion and U.S. Foreign Policy**. Chicago: Chicago University Press.

Escalante, Ana Cecilia, Ramírez, Felicia y Ugalde, Yamileth (2002). **Incidencia en la gestión de políticas con enfoque de equidad de género en el sector rural de Centroamérica**. San José: Unión Mundial para la Naturaleza (UICN)-Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Espinoza, Analive (2003). **Red Nacional de Cuencas Hidrográficas de Costa Rica**. Costa Rica: MINAET.

Evans, Sterling (1999). **The green Republic: a conservation history of Costa Rica**. Texas: University of Texas.

Fernández, León (1886). **Colección de documentos para la historia de Costa Rica, t.V**. París: Imprenta Pablo Dupont.

Fernández Robles, Joaquín Alberto (1985). **100 años de actividad eléctrica en Costa Rica (1884 – 1894)**. San José: Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

Feigenblatt, Hazel (2005). *Los factores políticos en la toma de decisiones de contratación administrativa*. Magister Scientiae en Ciencias Políticas. Costa Rica: Sistema de Estudios de Posgrado-Universidad de Costa Rica.

Flores-Estrada, María; Hernández, Gerardo (eds.) (2004). **TLC con Estados Unidos. Contribuciones para el debate**. San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Finley, M.I. (1983) **Politics in the Ancient World**. Cambridge: Cambridge University Press.

Fishkin, J. (1991). **Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform**. New Haven: Yale University Press.

Fonseca Zamora, Oscar (1996). **Historia Antigua de Costa Rica: Surgimiento y caracterización de la primera civilización costarricense**. San José: EUCR.

Foucault, Michel (1981). **Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones**. Madrid: Alianza editores.

Fournier Origgi, Luis (1991). **Desarrollo y perspectivas del movimiento conservacionista costarricense**. San José: EUCR.

Franceschi, Hannia (2002). *Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica. 2002*. Ponencia presentada en: **Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2002**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Fumero, Patricia (2005). **El advenimiento de la modernidad en Costa Rica 1850-1914**. Costa Rica: Editorial Costa Rica.

Gallardo, Helio (1988). **Fundamentos de formación política. Análisis de coyuntura**. San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones, 1988.

García Marín, Anthony (2010). *Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2009*. Ponencia presentada en: **Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2009**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Gerring, John (2007). *The Case Study: what it is and what it does*. En: Boix, Carles; Stokes, Susan (eds.) (2007). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press.

Goebel McDermonntt, William Anthony (2007). *"Naturaleza imaginada. Una aproximación a las representaciones sociales de la naturaleza en la Costa Rica decimonónica. Un estudio de caso: los exploradores extranjeros (1850 – 1905)"*. Tesis de grado de Magister Scientiae en Historia. Costa Rica: Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.

Goldenberg, Olga (1989). **Historia del Programa e Acueductos Rurales**. San José: ICAA.

González Víquez, Cleto; Núñez, Francisco Tinoco, Luis Demetrio (1987). **San José y sus comienzos. Documentos Fundamentales**. San José: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

Goodin, Robert; Tilly, Charles (2006). *It Depends*. In: Goodin, Robert & Charles Tilly (eds.) (2006). **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis** Oxford: Oxford University Press.

Granados, Carlos (2004). *El impacto ambiental del café en la historia costarricense*. **Revista Diálogos**. Vol. 4 N.2 Nov. 2003 – Mayo 2004. Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica.

Granados, Rafael Evelio (2007). *Los actores sociales estratégicos y las políticas públicas para la generación privada de electricidad en Costa Rica*. Tesis de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Costa Rica: Sistema de Estudios de Posgrado-Universidad de Costa Rica.

Grupo Técnico del Agua (2004). **Hacia una nueva ley del Agua. Memoria de un proceso de construcción participativa**. San José: Grupo Técnico del Agua.

Gutiérrez Saxe, Miguel; Straface, Fernando (eds). (2008). **Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Haas, Peter (1992). *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*. In: **International Organization**. Vol.46, N°1 Knowledge, Power and International Policy Coordination. (Winter, 1992).

Habermas, Jürgen (1998). **Facticidad y validez**. Madrid: Editorial Trotta.

Hayek, Friedrich (1960). **The Constitution of Liberty**. London: Routledge and Keagan Paul.

Heclo Hugh (1993). *“Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo.”* En: Aguilar, Luis (1993). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Ángel Porrúa.

Held, David (2007). **Modelos de democracia**. Tercera edición. Madrid: Alianza Editorial.

Hernández, Juan; Quirós, Gerardo; Rojas, William (2000). *Incidencia política y grupos de presión en Costa Rica: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, Asociación Ecologista Costarricense y Frente de Organizaciones Magisteriales*. Tesis de Grado. Costa Rica: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.

Hernández Naranjo, Gerardo (2009). *Partidos políticos y calidad de la democracia: participación y representación en el contexto de cambio del bipartidismo al pluralismo moderado en Costa Rica*. Ponencia sometida al 21º Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA. Chile. Inédito.

Hinkelammert, Franz (1988). **La deuda externa de la América Latina. El automatismo de la deuda**. Costa Rica: Editorial DEI.

Hornblower, Simon (1995). *Creación y desarrollo de las instituciones democráticas en la antigua Grecia*. En: Dunn, John (1995). **Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.-1993 d.C.)** Barcelona: Tusquets Editores.

Howard, Guy; Bartram, Jamie (2003). **Domestic Water Quantity, Service Level and Health** Switzerland: WHO.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1978). **Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Propuesta Preliminar**. San José, Costa Rica: ICAA.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1981). **Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Programa de Desarrollo**. San José, Costa Rica: ICAA.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1996). **Agua para siempre: una historia costarricense**. San José: ICAA.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1998). **Tres décadas colaborando con el desarrollo del área rural costarricense**. San José: ICAA.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). **Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica**. Costa Rica: Organización Panamericana de la Salud - Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2007). **Estado de los acueductos rurales**. Costa Rica: ICAA.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2011). **Manual de Organización Funcional AyA**. ICAA: Costa Rica.

Instituto Costarricense de Electricidad (2007). **Plan Institucional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico PIGIRH**. Documento interno. ICE.

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal-Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2006). **Diagnóstico aplicado a sistemas de acueductos operados por municipalidades**. Costa Rica: IFAM-ICAA.

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (2008). **Elaboración de Balances Hídricos por Cuencas Hidrográficas y Propuesta de Modernización de las Redes de Medición en Costa Rica**. Costa Rica: MINAET.

Instituto Nacional de las Mujeres (2007). **Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017**. Costa Rica: INAMU.

Jessop, Bob (2008). **State Power**. Cambridge, UK: Polity Press.

Jiménez Núñez, Enrique. *Medios prácticos para evitar que las mieles del café infecten las aguas de los ríos.* En: Carranza, Jorge (1933). **Monografía del café**. San José: Imprenta Nacional.

Jiménez Cordero, Jorge (2010). **Ley de Aguas. Anotada y Concordada**. San José: Imprenta Lil.

Jiménez Gómez, Roberto (2003). **Gestión de los recursos hídricos: legislación e instituciones estatales**. Documento interno. Instituto Costarricense de Electricidad-Centro Nacional de Planificación Ambiental.

Jessop, Bob (2008). **State Power**. UK: Polity Press.

Jiménez, Fabio (2007). *Participación de las organizaciones agrícolas en la formación de políticas públicas: el caso de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de América*. Magister Scientiae en Ciencias Políticas. Costa Rica: Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.

Klandermans, Bert (1997). **The Social Psychology of the Protest**. Oxford: Blackwell.

Keohane, Robert; Nye, Joseph (1988). **Poder e interdependencia**. Buenos Aires: GEL.

Krieski, Hans Peter (1999). *La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político*. En: McAdam, Doug; McCarthy, John; Zald, Mayer (1999, 1996). **Movimientos sociales: perspectivas comparadas**. Madrid: Ediciones Istmo.

Lechner, Norbert (1992). **¿Qué significa hacer política?** Lima: DESCO-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Len Doyal; Ian Gough (1994). **Teoría de las necesidades humanas**. Barcelona: Icaria.

Levine, Daniel; Molina, José Enrique (2007). *La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada*. En: **América Latina Hoy**. Vol.45; pp.17-46. Ediciones Universidad de Salamanca.

Linz, Juan J.; Stephan, Alfred (1996). **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe**. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.

Lizano, Eduardo (1999). **Ajuste y crecimiento en la Economía de Costa Rica. 1982-1994**. Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Loría, Isela; Monge, Walter; Mora, Mauricio (2002). *Toma de decisiones y mecanismos de incidencia durante el proceso de tramitación en Plenario del proyecto de Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del Estado*. Tesis de Grado. Costa Rica: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.

Lukes, Steven (2007). **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores.

Macpherson, Crawford (1977). **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford: Oxford University Press.

Manin, Bernard (1998). **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial.

Mainwaring, Scott; Scully, Timothy R.; Vargas Cullel, Jorge (2010). *Measuring Success in Democratic Governance*. En: Mainwaring, Scott; Scully, Timothy R. (2010). **Democratic Governance in Latin America**. Stanford, California: Stanford University Press.

Marsilio de Padua (1342) *Defensor Pacis*; Sabine, George (1994). **Historia de la teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica.

Martínez Alier, Joan (2009). **Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración**. Barcelona: Icaria.

Martínez, Juliana (2007). *El reto de construir una interpretación común acerca del Estado deseable*. En: Rovira Mas, Jorge (editor) (2007). **Desafíos políticos de la Costa Rica actual**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Max-Neef, Manfred A. (1994). **Desarrollo a escala humana**. Barcelona: Icaria. Herbert

Marcuse, Herbert (1985). **El hombre unidimensional**. Barcelona: Planeta-Agostini.

Ministerio de Ambiente y Energía (2008). **Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Costa Rica. Estudios de Caso: Río Tárcoles, Río Tempisque, Río Savegre, Río Banano**. Costa Rica: MINAE.

Ministerio de Ambiente y Energía (2008). **Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos**. Costa Rica: MINAE-BID.

Ministerio de Ambiente y Energía (2009). **Política Hídrica Nacional**. Costa Rica: MINAE.

Molina Jiménez, Iván (1991) **Costa Rica (1800-1850) El legado colonial y la génesis del capitalismo**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Molina Jiménez, Iván (2009). **Anticomunismo reformista**. Costa Rica: Editorial Costa Rica.

Monedero, Juan Carlos (2009). **El gobierno de las palabras: política para tiempos de confusión**. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

Montero, José Ramón; Font, Joan; Torcal, Mariano (2006). *“Ciudadanos, asociaciones y activistas.”* En: Montero, José Ramón; Font, Joan; Torcal, Mariano (2006). **Ciudadanos, asociaciones y participación en España**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Montero, José Ramón; Gunther, Richard; Linz, Juan (2007). **Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevo retos**. Madrid: Editorial Trotta.

Mora, Darner; Portuguese, Felipe; Mata, Ana (2011). **Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica**. ICAA-LNA: Costa Rica.

Morales, Roberto (2006). *Lobbying en las políticas de explotación ambiental de Costa Rica: caso Four Seasons Papagayo*. Tesis de Grado. Costa Rica: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.

Mora Solano, Sindy (2006). *Relaciones de poder en las disputas legislativas por la construcción de derechos de propiedad intelectual sobre variedades mejoradas de plantas 1999-2005*. Tesis de Grado Costa Rica: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.

Mora Solano, Sindy (2009). *Elecciones, sociedad civil, acciones colectivas y movimiento social*. En: Rojas Bolaños, Manuel; Castro Ávila, Mariela (2009). **Elecciones 2006 y referéndum: perspectivas diversas**. San José: FLACSO.

Morera Jiménez, Marisol (2006). **Los orígenes del discurso conservacionista en Costa Rica: Estudio de caso Heredia (1821 – 1940)**. Tesis para optar por el grado de Magister en Historia. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.

Morlino, Leonardo (1986). "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis." En: **Revista Española de Investigación Sociológica (REIS)**. N°35, 1986.

Morlino, Leonardo (2005). **Democracia y democratizaciones**. México: Centro de Estudios de Política Comparada.

Nozick, Robert (1974). **Anarchy, State and Utopia**. Oxford: Blackwell.

Offe, Claus; Preus, U. (1991). *Democratic Institutions and Moral Resources*. En: Held, David (1991). **Political Theory Today**. Cambridge, Polity Press.

Nussbaum Martha (1998) *Capacidades Humanas y justicia social*. En: Riechmann, Jorge (1998) **Necesitar, desear, vivir**. Madrid: Los Libros de la Catarata.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe (1986). **Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies**. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.

O'Donnell, Guillermo; Vargas Cullell, Jorge; Iazzetta, Osvaldo M. (2004). **The quality of democracy. Theory and applications**. Notre Dame Indiana: University of Notre Dame Press.

Offe, Claus; Preus, U. (1991). *Democratic Institutions and Moral Resources*. En: Held, David (1991). **Political Theory Today**. Cambridge, Polity Press.

Ordoñez, Jaime (2009). *¿Hacia dónde va Costa Rica? Un país en transición*. En: Ordoñez, Jaime (editor) (2009). **¿Hacia dónde va Costa Rica? Sistema político y escenarios de gobernabilidad democrática para la próxima década 2010-2020**. San José: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Centroamericano de Gobernabilidad-Konrad Adenauer Stiftung.

Ossa, Álvaro de la (2002). *Incidencia en Centroamérica ¿autoengaño o realidad?* En: Revista **Pensamiento Propio**. Nueva Época, año 7. N°15. Enero-julio, 2002.

Oszlak, Oscar; Guillermo O'Donnell (1976). Estado y políticas estatales en América Latina. Argentina: Centro de estudios de Estado y Sociedad. Documento CLACSO N°4. Reeditado en: VV.AA. (2007) **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Pateman, Carole (1970). **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press.

Pérez Sánchez, Margarita (2006). *El estudio de las políticas públicas*. En: Margarita Pérez Sánchez (ed.) **Análisis de políticas públicas**. Granada: Editorial Universidad de Granada.

Pérez Sáinz, Juan Pablo, Mora Salas, Minor (2007). **La persistencia de la miseria en Centroamérica**. San José: FLACSO Costa Rica.

Phillipe C. Schmitter (1988). *La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes*. En: Berger, Suzanne (1988). **La organización de los grupos de interés en Europa. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Phillipe Schmitter (2003). Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America. En: Dahl, Robert; Shapiro, Ian; Chebub, José Antonio (2003). *The democracy sourcebook*. Cambridge, MA: MIT Press.

Picado, Clodomiro (1998). **Obras completas**. Tomo 5. Cartago: Editorial del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Powell, Bingham (2007). *Aggregating and representing political preferences*. En: Boix, Carles; Stokes, Susan (eds.) (2007). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford-New York: Oxford University Press.

Portes, Alejandro (2004). *El capital social: promesas y obstáculos para su papel en el desarrollo*. En: Portes, Alejandro (2004). **El desarrollo futuro de América Latina. Neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo**. Bogotá, Colombia: Colección en Clave de Sur-ILSA.

Prats, Joan (2004). *De la burocracia al management y del management a la gobernanza*. En: **Instituciones y Desarrollo**. Num.3.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006) **Informe sobre el Desarrollo Humano**. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua. New York: PNUD.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). **Décimo Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Programa de Investigación en Desarrollo Humano Sostenible (Probus) (2010). **Diagnóstico socioeconómico para Costa Rica**. Costa Rica: IMN-PNUD.

Proyecto Estado de la Nación (2000). **Sexto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001). **Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia**. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2007). **Informe del Estado de la Nación XIII**. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2008). **Informe del Estado de la Nación XIV**. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Pizzorno, Alessandro (1988). *Los intereses y los partidos en el pluralismo*. En: Berger, Suzanne (1988). **La organización de los grupos de interés en Europa. El pluralismo, el corporatismo y la transformación de la política**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Quesada Avendaño, Florencia (2011). **La modernización entre cafetales: San José, Costa Rica 1880-1930**. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Ramírez Boza, Mario. *Problemas, protestas y conflictos ambientales en la cuenca del río Virilla: 1850 – 1900*. En **Revista Diálogos**. Vol. 4. N. 2 2003- 2004. San José: Escuela de Historia-Universidad de Costa Rica.

Ramírez, Alonso (2008). *Análisis de conflictos socio-ambientales relacionados con el aprovechamiento y la contaminación de los recursos hídricos en Guanacaste 1997-2006*. Tesis de Grado. Licenciatura en Ciencias Políticas. Costa Rica: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.

Ramírez, Pablo (2011). *Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país (1997-2010)*. Ponencia presentada en: **Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2010**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Rayner, Jeremy (2008). *Vecinos, ciudadanos y patriotas: los comités patrióticos y el espacio-temporalidad de oposición al neoliberalismo en Costa Rica*. **Revista de Ciencias Sociales**. Universidad de Costa Rica. Núm. 121, 2008.

Raventós, Ciska. (2008). *Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia*. **Revista de Ciencias Sociales**. Universidad de Costa Rica. Núm. 121, 2008.

Real Academia Española (2006). **Diccionario esencial de la lengua española**. España: Espasa Calpe.

Red Centroamericana de Acción del Agua (FANCA) (2006). **Las Juntas de Agua en Centroamérica. Valoración de la Gestión Local del Recurso Hídrico. Estudio comparado**. Centroamérica: FANCA.

Reynolds-Vargas, Jenny; Fraile-Merino, Julio; Hirata, Ricardo (2006). *Trends in Nitrate Concentrations and Determination of its Origin using Stable Isotops (^{18}O and ^{15}N) in Groundwater in the Western Central Valley, Costa Rica*. In: **Ambio** Vol.35, N°5, August, 2006. Royal Swedish Academy of Sciences: Sweden.

Reynolds Vargas, Jenny (editora) (1996). **Utilización y manejo sostenible de los recursos hídricos**. Heredia: Editorial Fundación UNA.

Reynolds Vargas, Jenny (editora) (2002). **Manejo integrado de aguas subterráneas. Un reto para el futuro**. San José: EUNED.

Riechmann, Jorge (1998) **Necesitar, desear, vivir**. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Riechmann, Jorge (2006). **Biomímesis. Ensayos sobre la imitación de la naturaleza, ecosocialismo y autocontención**. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Rittel, Horst; Webber, Melvin (1993). "Dilemas de una teoría general de planeación." En: Aguilar, Luis (1994). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Ángel Porrúa.

Rivera, Eugenio (1992). **El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica, 1978-1982**. Costa Rica: DEI.

Rivera, Roy (2006). *De la Reforma del Estado a la real forma del Estado en Costa Rica*. En: Rivera, Roy; Rojas, Manuel; Zeledón, Fernando; Guzmán Juany (2006). **La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea**. Costa Rica: FLACSO-PNUD.

Rivero, Ángel (1998). *El discurso republicano*. En: Del Águila, Rafael; Vallespín, Fernando (et.al.) (1998). **La democracia en sus textos**. Madrid: Alianza Editorial.

Rodríguez Vega, Eugenio (editor) (2004). **Costa Rica en el Siglo XX**. Tomos I, II y III. Costa Rica: EUNED.

Rojas Aravena, Francisco (1990). **Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana**. Costa Rica: Universidad Nacional;

Rojas Bolaños, Manuel; Castro Ávila, Mariela (2009). **Elecciones 2006 y referéndum: perspectivas diversas**. San José: FLACSO.

Rojas Chávez, Gladys Elena (1998). **Café, Ambiente, Sociedad en la cuenta del Río Virilla, Costa Rica (1840 – 1955)**. Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Historia. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.

Rojas Chávez, Gladys Elena (2000). **Café, Ambiente, Sociedad en la cuenta del Río Virilla, Costa Rica (1840 – 1955)**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Román Madrigal, José Gabriel. *El beneficio del café: ¿fue un factor de contaminación en la segunda mitad del siglo XIX?* En: **Revista Diálogos** Vol. 4. N.2 2003-3004. P.20/26 Versión digital.

Rosales Valladares, Rotsay (2008). *La institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Costa Rica*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Rovira Mas, Jorge (1988) (3era edición.). **Estado y política económica en Costa Rica. 1948-1970**. Costa Rica: Editorial Porvenir.

Rovira Mas, Jorge (1989) (3era edición). **Costa Rica en los años ochenta**. Costa Rica: Editorial Porvenir.

Rovira Mas, Jorge (editor) (2001). **La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Rovira Mas, Jorge (2004). *El actual estilo nacional de desarrollo de Costa Rica y el TLC*. En: Flores-Estrada, María; Hernández, Gerardo (eds.) (2004). **TLC con Estados Unidos. Contribuciones para el debate**. San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Rovira Mas, Jorge (2007). **Desafíos políticos de la Costa Rica actual**. Costa Rica: EUCR.

Russel, Bertrand (1972). **The History of Western Philosophy**. New York: Simon and Shuster.

Saénz Maroto, Andrés (1987). **Braulio Carrillo: Reformador agrícola de Costa Rica**. San José: EUCR.

Salazar Mora, Orlando (1998). **El apogeo de la República Liberal en Costa Rica 1870-1914**. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Sánchez Sánchez, Rafael A. (2004). **Estado de Bienestar, crisis económica y ajuste estructural en Costa Rica**. Costa Rica: EUNED.

Sartori, Giovanni (2009). **Partidos y sistemas de partidos**. Madrid: Alianza Editorial.

Schifter, Jacobo (1993). *“La Democracia en Costa Rica como producto de la neutralización de clases”*, En: Zelaya, Chester (et.al) **Democracia en Costa Rica?**, San José: Editorama.

Schmitter, Philippe (1997). **Intermediaries in the Consolidation of Neo-Democracies: the Role of Parties, Associations and Movements**. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Schumpeter, Joseph (1976). **Capitalism, Socialism and Democracy**. London: Allen and Uwin.

Scheufele, Dietram A.; Tewksbury, David (2007). *Framing, Agenda Setting and Priming. The Evolution of Three Media Effects*. En: **Journal of Communication**. 57 (1).

Segura, Olmán (2004). **La Agenda Ambiental del agua en Costa Rica**. Heredia: FUNA.

Shafir, Gerson (1998). **The Citizenship debate: a reader**. USA: University of Minnesota Press.

Skinner, Quentin (1995). *Las ciudades-república italianas*. En: Dunn, John (1995). **Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.-1993 d.C.)** Barcelona: Tusquets Editores.

Smith, T. (1991). **The role of ethics in Social Theory**. New York: Albany.

Sojo, Ana (1984). **Estado empresario y lucha política en Costa Rica**. Costa Rica: EDUCA.

Sojo, Carlos (1991). **La utopía del estado mínimo**. Nicaragua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Sojo, Carlos (1995). **La Gobernabilidad en Centroamérica. La sociedad después del ajuste**. San José: FLACSO.

Sojo, Carlos (2010). **Igualitarios. La construcción social de la desigualdad en Costa Rica**. Costa Rica-Flacso PNUD.

Solís, Manuel (1992). **Costa Rica: ¿reformismo socialdemócrata o liberal?** Costa Rica: FLACSO.

Solís, Manuel (2006). **La institucionalidad ajena. Los años cuarenta y el fin de siglo**. Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.

Solís, Luis Guillermo; Alpízar R., Felipe (2003). **El Partido Liberación Nacional: Reflexiones en torno a su Reforma en un Sistema Político en transición**. Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert- Centro de Estudios Democráticos de América Latina.

Solórzano Fonseca, Juan Carlos (2009). **América antigua. Los pueblos precolombinos desde el poblamiento original hasta los inicios de la conquista española**. San José: EUCR.

Stone, Samuel (1976). **La dinastía de los conquistadores. La crisis del poder en la Costa Rica contemporánea**. Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), San José, Costa Rica. Segunda edición.

Stone, Samuel [1990](1998). **El Legado de los Conquistadores**. Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia.

Tarrow, Sidney (1999). *Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales*. En: McAdam, Doug; McCarthy, John; Zald, Mayer (1999, 1996). **Movimientos sociales: perspectivas comparadas**. Madrid: Ediciones Istmo.

Thucydides (1982). **The Peloponnesian War. The Crawley Translation**. New York: Random House.

Tilly, Charles; Sidney Tarrow (2007). **Contentious politics**. Boulder Colorado, USA: Paradigm Publishers.

Tilly, Charles; Goodin, Robert (2006). **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**. Oxford: Oxford University Press.

Tilly, Charles. (2002). *Event catalogs as theories*. **Sociological Theory**. Vol.20, No. 2 (Jul., 2002).

Tilly, Charles; Wood, Lesley (2010). **Los movimientos sociales, 1768-2008**. Barcelona: Crítica.

Torgerson, Douglas (1994). "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de las políticas." En: Aguilar, Luis (1994). **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa.

Urcuyo, Constantino. (2009) *¿Cambio de época, cambio de régimen?* En: Ordoñez, Jaime (editor) (2009). **¿Hacia dónde va Costa Rica? Sistema político y escenarios de gobernabilidad democrática para la próxima década 2010-2020**. San José: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Centroamericano de Gobernabilidad-Konrado Adenauer Stiftung.

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Oficina Regional para Mesoamérica (2006). **Plan Estratégico de Incidencia, Centroamérica 2006-2010**. Costa Rica: UICN.

Universidad Central de Venezuela. **Revista Cuadernos del CENDES**. Año 22, N° 59. Mayo-agosto 2005.

Vallespín, Fernando (1998). *El Discurso de la democracia radical*. En: Del Águila, Rafael; Vallespín, Fernando (et.al.) (1998). **La democracia en sus textos**. Madrid: Alianza Editorial.

Vásquez, Jorge Alberto (2008). *Costa Rica: la corporativización empresarial de las políticas públicas en el actual estilo nacional de desarrollo: el caso de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)*. Magister Scientiae en Sociología. Costa Rica: Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.

Vargas Cullel, Jorge (2004). *Democracy and the quality of democracy*. En: O'Donnell, Guillermo; Vargas Cullell, Jorge; Iazzetta, Osvaldo M. (2004). **The quality of democracy. Theory and applications**. Notre Dame Indiana: University of Notre Dame Press.

Vargas Cullel, Jorge (2009). **Modos de participación social y política en Costa Rica**. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Vargas Sanabria, Asdrúbal. *El manejo de los recursos hídricos en Costa Rica durante los siglos XVIII y XIX*. En: Peraldo Huertas, Giovanni (2002). **Ciencia Tecnología en la Costa Rica del siglo XIX**. Cartago. Editorial Tecnológico de Costa Rica.

Vargas Solís, Luis Paulino (2002). **Costa Rica, 1985-1997: liberalización y ajuste estructural o la autodestrucción del neoliberalismo**. Costa Rica: EUNED.

Valverde, José Manuel; Trejos María Eugenia. (1993). *Diez años de luchas urbanas en Costa Rica (1982-1992)*. En: **Revista de Ciencias Sociales** N° 61. Setiembre de 1993.

Valverde, José Manuel; Donato, Elisa; Rivera, Rolando (1989). *Costa Rica: movimientos sociales populares y democracia*. En: Manuel Rojas (comp.) (1989). **Costa Rica: la democracia inconclusa**. San José: DEI.

Vega Carballo, José Luis (1982). **Poder político y democracia en Costa Rica**. San José: Editorial Porvenir.

Vega, Mylena (2009). *Recomposición social y reacomodo político en Costa Rica ¿hacia adónde vamos?* En: Ordoñez, Jaime (editor) (2009). **¿Hacia dónde va Costa Rica? Sistema político y escenarios de gobernabilidad democrática para la próxima década 2010-2020**. San José: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Centroamericano de Gobernabilidad-Konrado Adenauer Stiftung.

Volio, Marina (1990). **Jorge Volio y el Partido Reformista**. San José: Editorial Costa Rica.

Warren, Mark E. (2001). **Democracy and Association**. Princeton: Princeton University Press.

Weber, Max (1993). **Economía y sociedad**. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

WOLA (2005). **Manual para la facilitación de procesos de incidencia política**. Washington: Oficina en Washington para Asuntos de América Latina WOLA-Centro para el Desarrollo de Actividades de Población CEDPA.

Worster, Donald (1994). **The wealth of nature: environmental history and the ecological humanization**. New York: Oxford University.

Zúñiga, César (1993). *La reforma del Estado durante la administración Calderón Fournier (1990-94)* En: **Revista de Ciencias Sociales**. No. 70, diciembre 1993.

Zúñiga, César (1998). *Reforma del Estado durante la administración Arias Sánchez (1986-90)* En: **Revista de Ciencias Sociales**. No. 81, setiembre 1998.

Entrevistas

Daniel Matul, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (correo electrónico del 7 de setiembre de 2009).

Tania Rodríguez, Consultora Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN (entrevista del 7 de setiembre de 2009).

Eduardo Mata, Coordinador del Programa de Pequeñas Donaciones Costa Rica del Fondo Mundial para el medio ambiente (conversación telefónica del 14 de setiembre de 2009).

Yamileth Astorga, Coordinadora del Programa Institucional de Gestión Ambiental (PRO-GAI) de la Universidad de Costa Rica (entrevista realizada el 22 de setiembre de 2009).

Roberto Jiménez, Gerente de Planificación Ambiental, Instituto Costarricense de Electricidad. Entrevista realizada el 21 de noviembre de 2011 en el ICE Sede Central. San José, Costa Rica.

José Miguel Zeledón, Director Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Entrevista realizada el 19 de octubre de 2011, en las instalaciones de la Dirección de Aguas. San José, Costa Rica.

Carlos Manuel Rodríguez, exministro de Ambiente y Energía 2002-2006. Entrevista realizada el 12 de octubre de 2011 en las instalaciones de Conservación Internacional, San José, Costa Rica.

Rolando Rojas Castro, asesor Área Metropolitana, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Cuestionario aplicado por vía electrónica el 20 de octubre de 2011. San José, Costa Rica.

Eugenio Androvetto, Dirección de Regulación y Normalización, Ministerio de Salud. Entrevista realizada 12 de octubre, 8:30 en el Ministerio de Salud. San José, Costa Rica.

Armando Moreira, Dirección de Regulación y Normalización, Ministerio de Salud. Entrevista realizada 12 de octubre, 8:30 en el Ministerio de Salud. San José, Costa Rica.

Andrés Incer, Unidad de Aguas Residuales, Ministerio de Salud. Entrevista realizada 12 de octubre, 8:30 en el Ministerio de Salud. San José, Costa Rica.

Carlos Romero, Dirección de Investigación y Gestión del Recurso Hídrico, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento. Entrevista realizada el 28 de noviembre de 2011. San José, Costa Rica.

María Eugenia Jiménez, Unidad Ambiente y Energía, Contraloría General de la República. Entrevista realizada el 11 de octubre, Edificio CGR. San José, Costa Rica.

Entrevista realizada a la investigadora Jenny Reynolds, 31 de mayo de 2011, Montes de Oca, Costa Rica.

Visita de campo y entrevista realizada a María Rosa Angulo, dirigente comunal y miembro de la Asociación de Vecinos de Lorena de San Cruz. Parque de Santa Cruz, 8 de julio de 2010.

Taller entrevista realizado en las instalaciones de la Asociación Eco-turística del Río San Rafael, 23 de junio de 2010. Personas entrevistadas: Guiselle Díaz, Randal Ureña, Jorge Castillo, José Cascante, Magaly Castillo, Verenice Vargas y Elisa María Abarca Mora y Eduardo Blanco.

Visita de campo y entrevistas realizadas a Danilo Méndez, Director Ejecutivo y socio fundador y Delfín Méndez, socio fundador. Reserva Forestal Monte Alto, Hojancha 9 de julio de 2010.

Visita de campo y entrevista realizada a Éldo Arias y José Delfín Duarte, secretario y presidente de la Asada Asociación de Usuarios del Acueducto de Oratorio, Buenos Aires, Concepción y parte alta de los Reyes de Daniel Flores, Pérez Zeledón, en Aguas Buenas de Platanares de Pérez Zeledón. 25 de junio de 2010.

Visita de campo y Entrevista con Jorge Barboza, Director Ejecutivo de FUDEBIOL. Las Quebradas de Pérez Zeledón. 23 de junio de 2010.

Rolando Marín, Presidente de Unión de Asociaciones Griegas por el Ambiente y la Salud (UNAGUAS) y líder de la Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunales (COFORSA). Entrevista realizada el 4 de julio de 2012 en la sede de UNAGUAS, Grecia, Alajuela.

Eduardo Mata, coordinador del Programa de Pequeñas Donaciones Costa Rica. Entrevista realizada en junio de 2010, San José, Costa Rica.

Maureen Ballesteros, Ex Directora de GWP y Diputada 2006-2010, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevistada realizada el 15 de mayo de 2012 en su casa de habitación, San José, Costa Rica.

José Merino del Río, Diputado 1998-2002 y 2006-2010, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 22 de mayo de 2012 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, campus Rodrigo Facio, Montes de Oca, San José, Costa Rica.

Quírico Jiménez, Diputado 2002-2006, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 23 de mayo de 2012 en las oficinas de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH S.A., San Rafael de Heredia, Costa Rica.

Yamileth Astorga, coordinadora del Programa de Gestión Ambiental Integrada (PROGAI) de la Universidad de Costa Rica. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2012, en las oficinas del PROGAI, Montes de Oca, San José, Costa Rica.

Mario Alvarado, Director Ejecutivo de la Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE). Entrevista realizada en las oficinas de ACOPE el 25 de mayo de 2012, Centro Colón, San José, Costa Rica.

Rolando Castro, Director Ejecutivo del Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA) y Esteban Monge, abogado de Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA). Entrevista realizada el 29 de mayo de 2012 en las oficinas de CEDARENA, Montes de Oca, San José, Costa Rica.

Álvaro Sáenz, Presidente de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA) y Martín Calderón, Director Ejecutivo de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA). Entrevista realizada el 1 de junio de 2012 en las oficinas de la CNAA, Curridabat, San José, Costa Rica.

José María Villalta, Diputado 2010-2014, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Entrevista realizada el 8 de junio de 2012 en el Despacho Legislativo. San José, Costa Rica.

Guido Vargas, exdiputado 1998-2002 y Secretario General de la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios Costarricenses (UPANACIONAL). Entrevista realizada el 14 de junio de 2012 en la sede central de UPANACIONAL, Tibás, San José, Costa Rica.

Leyes, Decretos, Resoluciones Constitucionales y Proyectos de Ley

Leyes

Asamblea Legislativa (1939). **Ley N°218 de Asociaciones**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1949). **Constitución Política de Costa Rica**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1949). **Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad N°449**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1953). **Ley General de Agua Potable N°1634**. Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas.

Asamblea Legislativa (1969). **Ley Forestal N°4465**. Costa Rica. Derogada.

Asamblea Legislativa (1972). **Ley de Creación del Instituto Meteorológico Nacional N° 5222**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1973). **Ley Orgánica del Ministerio de Salud N° 5412**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1976). **Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados N°2776**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1977). **Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1982). **Ley Código de Minería N° 6797**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1983). **Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Riego y Avenamiento N° 6877**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1990). **Ley de Creación Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas N°7152**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1990). **Ley Generación Eléctrica Autónoma o Paralela N° 7200**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1995). **Ley Orgánica Del Ambiente N°7554**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1996). **Ley Forestal 7575**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1996). **Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593 (reformada por la Ley 8660 del 2008)**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1998). **Ley de Biodiversidad N° 7788**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1998). **Ley Código Municipal N° 7794**. Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1998). **Ley de Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia. N°7789**. Asamblea Legislativa: Costa Rica.

Asamblea Legislativa (1998). **Ley de Reforma a la Creación de la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago. N°7799**. Asamblea Legislativa: Costa Rica.

Asamblea Legislativa (2006). **Ley de Iniciativa Popular N°8491**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa (2009). **Ley Marco De Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas para la Generación Hidroeléctrica, No 8723**. Costa Rica.

Colección de los Decretos y Órdenes 1827-1830. (1886). **Decreto N°161 del 30 de junio de 1830**. II Edición. San José: Imprenta.

Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). **Decreto No. 35 del 8 de Diciembre de 1841, “Reglamento de Policía”**. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz- Calle del Carmen N°24.

Colección de Leyes, Decretos y Órdenes expedidos por los Supremos Poderes Legislativos y Ejecutivo de Costa Rica en los años de 1849 y 1850. (1865). **Decreto N° 35 Reglamento de Policía de 1849**. San José: Imprenta de la Paz-calle de la Laguna.

Colección de las Leyes y Disposiciones Legislativas y Administrativas emitidas en el año 1884. (1884). **Decreto N°XI Ley de Aguas**. San José: Imprenta Nacional.

Colección de las Leyes y Disposiciones Legislativas y Administrativas en el año 1884 (1884). **Decreto No. 5 del 4 De Febrero de 1884 “Decreta el Reglamento de Terrenos baldíos y bosques”**. San José: Imprenta Nacional.

Colección de las Disposiciones Legislativas y administrativas en el año (1888). **Decreto No. 65 del 30 de Julio de 1888 Declara inalienables las montañas en que tienen su origen las aguas que abastecen a Heredia y Alajuela**. San José: Tipografía Nacional, 1889.

Colección de Leyes y Decretos en el año 1909 (1909). **Acuerdo No. 121 del 26 de octubre de 1909**. San José: Tipografía Nacional.

Colección de Leyes y Decretos en el año 1906. II Semestre (1906). **Ley No. 40. Del 11 de julio de 1906.** San José: Imprenta Nacional.

Colección de Leyes y Decretos (1926). **Decreto No. 3 del 21 de Agosto de 1926.** San José. Imprenta Nacional.

Colección de Leyes y Decretos en el año 1934 (II Semestre, 1935). **Acuerdo No. 102. Del 20 de setiembre de 1934 Reglamento para el uso de aguas y revisión y reparación de la tubería doméstica.** San José: Imprenta Nacional.

Colección de Leyes y Decretos (I Semestre, 1936). **Reglamento de Beneficios del café. Decreto No. 14. Del 21 de setiembre de 1936.** San José: Imprenta Nacional, 1937.

Colección de las Disposiciones Legislativas Y Administrativas en el año 1888 (1889). **Decreto No. 63 del 28 de Julio de 1888.** San José: Tipografía Nacional.

Colección de Leyes y Decretos. Tomo II (1910). **Decreto N°14 del Congreso de la República dado el 29 de octubre de 1910.** San José: Imprenta Nacional.

Colección de Leyes y Decretos (I Semestre, 1923). **Ley sobre Protección de la Salud Pública.** San José: Imprenta Nacional.

Colección de Leyes y Decretos (I Semestre, 1923). **Ley de la Inspección Cantonal de Aguas.** San José: Imprenta Nacional.

Colección de Leyes y Decretos (1941). **Ley N°258.** Costa Rica: Imprenta Nacional.

Colección de Leyes y Decretos (1942). **Ley de Aguas N°2726.** Costa Rica: Imprenta Nacional.

Colección de Leyes y Decretos (1965). **Reglamento de las Juntas Administradoras de Acueductos en zonas rurales.** Costa Rica: Imprenta Nacional.

Colección de Leyes y Decretos (1942) **Ley N°184**. Costa Rica: Imprenta Nacional.

Decretos

Poder Ejecutivo (1992). **Decreto Ejecutivo N° 21297 Reglamento para el Manejo de Lodos Procedentes de Tanques Sépticos**. Costa Rica.

Poder Ejecutivo (1997). **Decreto Ejecutivo N° 26635. Traslada a Instituto Meteorológico Nacional del MINAE Departamento de Aguas**. Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2000). **Decreto Ejecutivo N° 29238. Crea la Red Nacional de Cuencas Hidrográficas**. Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2005). **Decreto Ejecutivo No.32529 Reglamento de Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales**. Febrero de 2005. Costa Rica.

Poder Ejecutivo (1996). **Decreto Ejecutivo N° 25558 Reglamento que establece Requisitos para la Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en las Granjas Porcinas**. Costa Rica.

Poder Ejecutivo (1996). **Decreto Ejecutivo N° 25636 Crea el Reconocimiento de Bandera Azul Ecológica**. Octubre de 1996. Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2008). **Decreto Ejecutivo N° 34777 Ampliación del programa Bandera Azul Ecológica a Microcuencas hidrológicas**. Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2002). **Decreto Ejecutivo N° 30480 Principios que rigen la política nacional en materia de recursos hídricos**. Costa Rica.

Poder Ejecutivo (1995). **Decreto Ejecutivo N°. 24158. Regula Descarga de Agentes Contaminantes en los Cuerpos de Agua (derogado)**. Costa Rica.

Poder Ejecutivo (1997). **Decreto Ejecutivo Nº 26042 Reglamento de Vertido y Aguas residuales.** (derogado por el Decreto Ejecutivo No. 33601 de agosto de 2006). Costa Rica;

Poder Ejecutivo (2006). **Decreto Ejecutivo Nº 33601 Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales.** Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2003). **Decreto Ejecutivo Nº 31545 Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales.** Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2004). **Decreto Ejecutivo Nº 32262 Reforma al Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales.** Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2003). **Decreto Ejecutivo Nº 31176 Canon de Vertidos.** Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2004). **Decreto Ejecutivo Nº 31858. Reforma Reglamento de Creación de Canon Ambiental por Vertidos.** Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2008). **Decreto Ejecutivo Nº 34431 Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos.** Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2004). **Decreto Ejecutivo Nº 32327 Reglamento para la Calidad del Agua Potable.** Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2007). **Decreto Ejecutivo Nº 33903 Reglamento para la Evaluación y Clasificación de la Calidad de Cuerpos de Agua Superficiales.** Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2005). **Decreto Ejecutivo Nº 32868 Canon por concepto de aprovechamiento de aguas.** Costa Rica. Art.1

Poder Ejecutivo (2002). **Decreto Ejecutivo N° 30387 Reglamento de Perforación y Exploración de Aguas Subterráneas.** (derogado por el DE 35894). Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2010). **Decreto Ejecutivo N° 35894 que deroga el Decreto Ejecutivo N°30387.** Costa Rica.

Poder Ejecutivo (2005). **Decreto Ejecutivo No.32529 Reglamento de Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes.** Febrero de 2005. Costa Rica.

Resoluciones Constitucionales

Sala Constitucional (2006). **Expediente N° 05-002584-0007-CO, Resolución N° 2006-009170.** Costa Rica: Poder Judicial.

Proyectos de Ley

Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Recurso Hídrico N°14.585 (Expediente A-13.061).** Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Conservación, Manejo y Uso del Recurso Hídrico N°14.594 (Expediente A-11.080).** Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley Marco del Sector Hidrobiológico N°14.598 (Expediente A-11.079).** Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa **Proyecto de Ley Reforma del Inciso 14) Del Artículo 121 de la Constitución Política Expediente N.º 14.757.** Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico N° 17.742.** Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Aguas N°17.694**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley de Asociaciones Administradoras de Acueductos 17914**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa. **Proyecto de Ley Adición de un artículo 50 bis y reforma del inciso 14 del artículo 121 de la Constitución Política para reconocer y garantizar el derecho humano de acceso al agua N°16897**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Sitios de Internet:

Sitio oficial de la Junta Administradora de los Servicios Eléctricos de Cartago, consultado el 15 de enero de 2012: <http://www.jasec.co.cr/infoGeneral/historia.html>,.

Sitio oficial del Instituto Costarricense de Electricidad, consultado el 20 de noviembre de 2011: <http://www.grupoice.com/wps/portal/>,.

Sitio oficial del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones consultado el 9 de enero de 2012: <http://www.minae.go.cr/>,.

Sitio oficial de la Dirección de Geología, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones consultado el 9 de enero de 2012: <http://www.geologia.go.cr/index.html>,.

Sitio oficial de la Secretaría Técnica Ambiental, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones consultado el 9 de enero de 2012: <http://www.setena.go.cr/index.html>,.

Sitio oficial de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones consultada el 10 de enero de 2012: <http://www.conagebio.go.cr/>,

Sitio oficial de la Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones consultado el 10 de enero de 2012: <http://www.sinac.go.cr>.

Sitio oficial de la Oficina Nacional Forestal consultada el 20 de enero de 2012: <http://www.oficinaforestalcr.org/>

Sitio oficial del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados consultado el 11 de enero de 2012: <http://www.aya.go.cr>

Sitio oficial del Ministerio de Salud consultado el 20 de enero de 2012: <http://www.ministeriodesalud.go.cr/>,

Sitio oficial de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia consultado el 16 de enero de 2012: <https://www.esph-sa.com>,

Sitio oficial de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos consultada el 20 de enero de 2012: <http://www.aresep.go.cr>,

Sitio oficial del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento consultado el 20 de diciembre de 2012: <http://www.senara.or.cr/>,

Sitio oficial del Instituto Meteorológico Nacional consultado el 18 de enero de 2012: <http://www.imn.ac.cr/>,

Sitio oficial del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura consultado el 19 de enero de 2012.: <http://www.incopesca.go.cr/>,

Sitio oficial del Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, Servicio Nacional de Guardacostas consultado el 19 de enero de 2012: <http://ns.msp.go.cr/guardacostas/index.html>,

Programa de Gestión Ambiental Integrada de la Universidad de Costa Rica consultado el 12 de febrero de 2012: (<http://www.progai.ucr.ac.cr/>),

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN consultado el 12 de febrero de 2012.

(<http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/mesoamerica/>),

Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia, sitio visitado en julio de 2012: <http://conamaj.go.cr/index.php/conamaj>.

Sitio oficial del programa de Kioscos Ambientales de la Universidad de Costa Rica (julio de 2012: <http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/>

Sitio oficial del periódico La Nación, visitado en julio de 2012: <http://www.nacion.com/>.

Sitio oficial del diario Extra, visitado en julio de 2012: <http://www.diarioextra.com/>.

Sitio oficial del Semanario Universidad, visitado en julio de 2012: <http://semanariouniversidad.ucr.cr/>.

Programa de Pequeñas Donaciones (Costa Rica)-Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PPD/FMAM). Sitio oficial: <http://www.pequenasdonacionescr.org/> consultado en febrero de 2012.

Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública de la Universidad de Vanderbilt (Latin American Public Opinion Project LAPOP), sitio oficial del proyecto en:

<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

Leyes, proyectos de ley y expedientes de la Asamblea Legislativa. Consultados en abril, mayo y junio de 2012 en el Departamento de Archivo y sitio oficial de la Asamblea Legislativa: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/default.aspx.

Archivo digital del Periódico La Nación, sitio oficial, visitado el 21 de junio de 2012:
<http://www.nacion.com/>.